

FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS TERRITORIALES



Instituto Andaluz de Administración Pública
CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS TERRITORIALES

**INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
2003 - SEVILLA**

FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS TERRITORIALES



Gestión de publicaciones en
materias de Administraciones

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública

Impresión: Rojas Cotán Impresores, S.C.A.

ISBN: 84-8333-207-8

Depósito Legal: SE-3306-2003

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
LOS RETOS DE LA FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS TERRITORIALES ANTE LA UNIÓN MONETARIA	13
1. POLÍTICA FISCAL Y GLOBALIZACIÓN	13
2. HACIENDAS CENTRALES Y SUBCENTRALES.....	15
3. ANÁLISIS DE LA LEY GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA ..	16
3.1. Aspectos generales.	16
3.2. Valoraciones.....	20
3.3. Posicionamiento final.	22
4. COMENTARIO FINAL.	23
ANEXO.	24
BIBLIOGRAFÍA.	29
DÉFICIT CERO Y FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL.....	31
1. DÉFICIT CERO: ¿UN FALSO DEBATE?.....	31
2. LA FINANCIACIÓN DEL GASTO PÚBLICO	33
2.1. Financiación autonómica y local	33
2.2. ¿Hacia un modelo asimétrico?.....	34
3. LA CONVERGENCIA SOCIAL EN ESPAÑA	34
4. LOS NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN Y FINANCIACIÓN.....	36
4.1. Liberalización	36
4.2. La participación privada en la financiación de infraestructuras	37
5. COMENTARIO FINAL	37
BIBLIOGRAFÍA	38
EL PROCESO DE COOPERACIÓN FISCAL EN LA UNIÓN EUROPEA: FISCALIDAD DE LAS EMPRESAS.	39
1. INTRODUCCIÓN	39
2. ESTRATEGIAS FISCALES EN UN MARCO DE MERCADO ÚNICO	40
3. FORMULACIONES DE COOPERACIÓN FISCAL	45
4. LA ARMONIZACIÓN DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS: LA FISCALIDAD DE LAS EMPRESAS.....	48
4.a. Fundamento jurídico	48
4.b. La acción comunitaria.	49
4.c. Justificación económica de la cooperación fiscal	64
5. RECAPITULACIÓN	68
BIBLIOGRAFÍA	68
LA FINANCIACIÓN DE LA HACIENDA MUNICIPAL.....	71
1. INTRODUCCIÓN.....	71
2. CONFIGURACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES.....	73
2.1. Principales figuras tributarias.....	79
2.1.1. El Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)	79
2.1.2. El Impuesto de Actividades Económicas (IAE)	83

2.1.3. El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM)	84
2.1.4. El Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU)	85
2.1.5. El Impuesto sobre Construcción, Instalaciones y Obras (ICO)	87
2.2. Tasas, Precios Públicos y Otros Ingresos	88
2.3. Participación en los Tributos del Estado (PIE)	88
3. LA LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y LOS ENTES TERRITORIALES	92
4. EL PACTO LOCAL Y NUEVA CONFIGURACIÓN COMPETENCIAL DE LOS AYUNTAMIENTOS	95
BIBLIOGRAFÍA.	98
LA FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES.....	103
1. LA "PERSPECTIVA DOBLE G": NUEVOS RETOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES	103
2. EL "BOOMERANG DE LA DESCENTRALIZACIÓN": DESCENTRALIZACIÓN Y NEOCENTRALISMO.....	104
3. LA REFORMA NECESARIA	106
4. EL INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS.....	107
ENDEUDAMIENTO DE LAS CORPORACIONES LOCALES. SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO	111
1. INTRODUCCIÓN.....	111
2. SITUACIÓN ACTUAL.....	112
LA FINANCIACIÓN DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES	123
1. INTRODUCCIÓN	123
2. ORIGEN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES.....	125
3. COMPETENCIAS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES	126
4. ESTRUCTURA FINANCIERA Y FINANCIACIÓN DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES.....	128
A. Recursos Tributarios	128
B. Participación en los Tributos del Estado (PIE)	129
C. Subvenciones.....	130
D. Precios Públicos.....	130
E. Otros Recursos.....	130
BIBLIOGRAFÍA	132
SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN. (Incidencia en la Política Presupuestaria de la Junta de Andalucía en el ejercicio 2002).	135
1. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN A PARTIR DEL AÑO 2002	135
2. OBJETIVOS DEL PRESUPUESTO PARA EL AÑO 2002	170

3. LA CUENTA FINANCIERA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA	171
ANEXOS.....	172
LA FINANCIACIÓN REGIONAL Y LOS FONDOS ESTRUCTURALES	177
1. INTRODUCCIÓN.....	177
2. EL MARCO INSTITUCIONAL Y SUS CAMBIOS.....	177
2.1. La Unión Europea	177
2.2. El caso español.....	181
3. LAS DESIGUALDADES REGIONALES DESDE LA PERSPECTIVA COMUNITARIA	181
4. LAS CONSECUENCIAS SOBRE LA REALIDAD ANDALUZA.	184
LA LEY DE Estabilidad Presupuestaria: IMPLICACIONES PARA LA POLÍTICA DE ENDEUDAMIENTO Y LA FINANCIACIÓN EXTRAPRESUPUESTARIA	187
1. INTRODUCCIÓN.....	187
2. LA LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y EL ENDEUDAMIENTO DE LOS GOBIERNOS TERRITORIALES	189
3. EL CONCEPTO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.....	190
4. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY DE ESTABILIDAD	191
5. ÓRGANOS RESPONSABLES DE LA FORMULACIÓN Y CONTROL... ..	192
6. EL CONCEPTO DE DEUDA PÚBLICA EN LA LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA	194
7. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO TERRITORIAL	195
8. IMPLICACIONES DEL SEC 95 Y LA LEY GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: LA FINANCIACIÓN EXTRAPRESUPUESTARIA	196
BIBLIOGRAFÍA	200
LA POLÍTICA DE ENDEUDAMIENTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: TEORÍA, MARCO LEGAL Y FINANCIERO, ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN... ..	203
1. INTRODUCCIÓN.....	203
2. LA JUSTIFICACIÓN ACADÉMICA	205
3. MERCADOS FINANCIEROS Y LÍMITES DE ENDEUDAMIENTO.....	207
4. EVALUACIÓN DE LA NORMATIVA Y LÍMITES DE ENDEUDAMIENTO AUTONÓMICO	207
5. EL MARCO LEGAL AUTONÓMICO.....	208
6. LA LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y LAS POLÍTICAS DE ENDEUDAMIENTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	211
7. EL CONCEPTO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y LA CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES ..	211
8. EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO AUTONÓMICO: MAGNITUD ESTRUCTURA, DIVERSIFICACIÓN Y SOSTENIBILIDAD	213

9. CONCLUSIONES.....	218
ANEXOS.....	220
BIBLIOGRAFÍA	227
EL FUTURO DE LAS HACIENDAS LOCALES EN ESPAÑA	229
1. PREÁMBULO	229
2. LA LEY REGULADORA DE LAS HACIENDAS LOCALES: UN AVANCE INSUFICIENTE	230
2.1. El caso de Andalucía	238
3. EL PACTO LOCAL COMO RESPUESTA A LA CRISIS DE LAS FINANZAS MUNICIPALES.....	240
4. ALGUNAS CONSIDERACIONES.....	240
EL FUTURO DE LAS HACIENDAS LOCALES EN ESPAÑA: EL PACTO LOCAL... 243	
1. INTRODUCCIÓN	243
2. UNA APROXIMACIÓN A LA HACIENDA LOCAL ESPAÑOLA.....	245
3. HACIA UN NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN LOCAL	250
3.1. En cuanto a los tributos.....	251
3.2. En cuanto a las transferencias.....	253
3.3. Medidas institucionales y de transición.....	253
4. EL PACTO LOCAL.....	254
4.1. Hacia un nuevo modelo de cooperación entre gobiernos regionales y gobiernos locales	254
4.1.1. Acerca de la cooperación regional-local.....	254
4.1.2. La dimensión hacendística de la cooperación.....	254
4.2. ¿Cómo se ve desde la DGAL?	255
4.2.1. La estrategia	255
4.2.2. Las actuaciones	256
4.2.2.1. El marco de la negociación con las Entidades Locales....	256
ACUERDOS ENTRE EL MINISTERIO DE HACIENDA Y LA FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS EN MATERIA DE FINANCIACIÓN LOCAL. UN COMENTARIO CRÍTICO	259
1. INTRODUCCIÓN.....	259
2. UN ESBOZO DEL CONTENIDO DEL ACUERDO.....	260
3. UN PRIMER COMENTARIO CRÍTICO SOBRE EL ACUERDO.....	261
4. EL ACUERDO EN LA CONFORMACIÓN DE UN MARCO INSTITUCIONAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN ESPAÑA.....	262
5. RECAPITULACIÓN.....	263
BIBLIOGRAFÍA	263

PRESENTACIÓN

La financiación de las Haciendas Territoriales es un tema que preocupa a todos los interesados en el estudio de la Política Económica de España. Y aunque podemos acercarnos a su tratamiento desde diversas disciplinas académicas, el peso que tiene la Política en esta parte de la realidad española, hace propicio este asunto para el debate. Y del debate nace este texto que presentamos. Por una parte, del debate habido en una serie de Jornadas del IAAP sobre Financiación de las Haciendas Territoriales en otoño de 2002; de donde nace la mayoría de los trabajos que se presentan en esta obra. Pero también del debate que, en el Departamento de Economía Aplicada III de la Universidad de Sevilla, se ha venido dando en el grupo de investigación "Andalucía y España en la Europa de las Regiones" (SEJ-258), dentro del Plan Andaluz de Investigación y Desarrollo Tecnológico. De aquí nacen dos capítulos (tercero y decimocuarto) que se ha creído conveniente incluir.

En el primer capítulo que encontrará el lector, se analiza la situación de la política fiscal en el contexto europeo, a la luz de la Ley de Estabilidad Presupuestaria; norma a partir de la cual hemos de entender el presente de las Haciendas Territoriales. A partir de dicha norma, se plantean las posibles consecuencias que el fundamentalismo presupuestario puede tener en la convergencia de las regiones españolas.

En el segundo trabajo, el mismo autor expone sus dudas sobre que el déficit cero, como riguroso criterio español para la consolidación presupuestaria, no tenga perversas consecuencias sobre el Estado del Bienestar. Tras ello, nos habla de la necesidad de armonización fiscal ante la diversidad de formas que reviste la descentralización en Europa. Finalmente nos muestra las posibilidades de un camino de gestión mixta que reduzca, las tensiones entre déficit cero y convergencia social, e incremente la calidad del servicio público. En la tercera investigación se estudian las recientes propuestas comunitarias de armonización de la fiscalidad de las empresas. Para ello, se nos presenta un esquema teórico de estrategias fiscales en un contexto de mercado único que nos ayude a dilucidar en qué punto se encuentra esta

política. En el cuarto estudio nos detenemos en la configuración de las Haciendas Locales, su relación con el necesario proceso de consolidación presupuestaria y el horizonte de cambios en las competencias de los Ayuntamientos que el Pacto Local nos abre.

En el quinto artículo, el autor presenta cuál ha de ser el objetivo del Ayuntamiento: la gestión y el gobierno del ámbito local. Seguidamente nos alerta de un neocentralismo creciente en nuestro Estado de las Autonomías, que puede dificultar este doble objetivo. Por último expone el autor algunas posibilidades de reforma e incide en el contenido del Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma de la Financiación Local de 3 de julio de 2002.

El sexto capítulo estudia el endeudamiento de las Corporaciones Locales andaluzas y su composición, hace repaso de los instrumentos de endeudamiento y el régimen de garantías crediticias de la reforma, los requisitos y límites para la contratación de operaciones y el futuro del endeudamiento a través del Pacto Local, con especial referencia a las Cédulas Territoriales.

El séptimo trabajo revisa la historia de las provincias y las Diputaciones Provinciales como figuras para la administración del territorio español. Tras esto, podremos encontrar un examen del papel competencial y de la financiación de las Diputaciones Provinciales.

El octavo capítulo que presentamos es una compilación realizada a partir del texto que, sobre el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común, presentó el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 27 de julio de 2001; así como del Análisis del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2002. El autor del noveno trabajo, a través del marco institucional y sus cambios y desde la base de las teorías del crecimiento endógeno, hace una reflexión sobre los cambios que se están produciendo en la política de cohesión económica y social europea y sus repercusiones para España y Andalucía. El décimo artículo es un análisis del impacto de la regla de oro de la Hacienda Pública en las Haciendas Territoriales, atendiendo especialmente al déficit y deuda públicos y a las nuevas vías por las que se mueve la economía pública: financiación extrapresupuestaria y gestión público-privada.

En el undécimo estudio se trata la justificación académica, el desarrollo normativo, la evolución temporal y el análisis del endeudamiento de las Haciendas Territoriales. Se incide en que los problemas del endeudamiento son más bien fruto de la falta de coordinación entre niveles que de otras causas; habiendo contribuido el mercado financiero, implacable, a racionalizar las soluciones hasta que la coordinación y el autocontrol han aparecido.

El duodécimo artículo nos presenta unas Haciendas Locales olvidadas en la descentralización. El autor, en su apuesta por un modelo de financiación múltiple descentralizado, hace referencia a la realidad andaluza y expone que el futuro de la Hacienda Local ha de pasar por la coordinación y el replanteamiento del sistema competencial.

El decimotercer capítulo examina la historia de la Hacienda Pública Local de la España constitucional y esboza el esquema de ingresos y gastos y la rendición de cuentas en el ámbito

local. A partir de ello, plantea su autor un nuevo modo de financiación local, que parte del establecimiento de un verdadero Sistema de Financiación Territorial donde insertar el nivel local. Finalmente nos presenta el autor cuál ha sido la praxis del Pacto Local en Andalucía, desde la perspectiva de la cooperación regional-local, en pos del desarrollo de la sociedad.

El decimocuarto y último trabajo, que presentamos, uno de los dos “añadidos”, aborda algunas dudas que podrían plantearse tras el Acuerdo de 21 de noviembre de 2002 entre el Gobierno de la Nación y la Federación Española de Municipios y Provincias. Dudas en torno a la financiación local y los modelos de descentralización.

Cuando muchos afirman que comienza a tomar forma, y a ser definitivo, el Sistema de Financiación de las Haciendas Territoriales, nos parece un buen punto donde finalizar esta obra: prosiguiendo con el debate y planteando interrogantes sobre cómo mejorar en el servicio público. El debate sigue.

Sevilla, verano de 2003.

JOSÉ VALLÉS FERRER
Catedrático de Política Económica
de la Universidad de Sevilla

LOS RETOS DE LA FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS TERRITORIALES ANTE LA UNIÓN MONETARIA

*(Ley de Estabilidad Presupuetaria
y sus consecuencias para el subsector
público territorial)*

SUMARIO

1. Política fiscal y globalización. - 2. Haciendas Centrales y Subcentrales. - 3. Análisis de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. - 3.1. Aspectos generales. - 3.2. Valoraciones. - 3.3. Posicionamiento final. - 4. Comentario final. - Anexo. - Bibliografía.

1. POLÍTICA FISCAL Y GLOBALIZACIÓN

La economía del euro, la España del euro, ha venido evolucionando de forma acelerada en los últimos años, fundamentalmente desde el inicio de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria a principios de 1999. Un ejemplo de este avance lo encontramos en el diseño de una política monetaria común, sustitutiva de las políticas monetarias de los Estados miembros, en cumplimiento del Tratado de la Unión Europea. Pero los avances no son tan importantes en otras áreas de la economía española. Por ejemplo, la coordinación de la política fiscal de los Estados miembros de la Unión es una necesidad incuestionable, básica, por llamarla de otra manera. ¿Pero que está pasando con la política fiscal? ¿Qué perspectivas de coordinación -armonización- existen? Estas y otras preguntas, tienen en los actuales momentos difícil contestación a la luz de los avances conseguidos, lo que no significa que no sea necesario entrar de lleno en su estudio y análisis.

La política fiscal¹ es una política instrumental (horizontal) de gran importancia. De hecho las políticas fiscal y monetaria conforman el buque insignia de cualquier política económica macroeconómica solvente. La Unión Europea ha avanzado con paso firme en el terreno de la política monetaria, cediendo soberanía política los distintos países comunitarios a favor de las instituciones europeas. El sistema monetario europeo así hay que entenderlo. Pero no ha sido así en materia de política fiscal. El proceso de globalización económico-financiero no ha llevado consigo, hoy por hoy, no ya el nacimiento de un espacio fiscal europeo, sino la constatación de un verdadero proceso de armonización fiscal² que permita coordinar políticas fiscales (impositivas), evitando dualidades fiscales dentro del mundo común europeo.

En este trabajo pasaremos revista a las principales medidas de política fiscal formadas por los distintos Gobiernos de España así como el papel de la política presupuestaria. Relacionaremos objetivos e instrumentos y presentaremos un balance final de esta poderosa herramienta de política económica. No obstante, constatemos una vez más que la soberanía de la política monetaria está localizada en el Banco Central Europeo³ y que el proceso de armonización fiscal está en marcha, pero con un gran recorrido que cubrir.

La globalización de los mercados lleva aparejada la existencia de un proceso de correcciones administrativas amplio. El sistema impositivo español (o los sistemas impositivos) forma parte de las variables a corregir, a armonizar, desde la imposibilidad de facto, por lo menos en los actuales momentos, de una política fiscal común. Los esfuerzos en el proceso de armonización fiscal no han sido hasta ahora lo suficientemente importantes en relación con el proceso de globalización.

Sin embargo, no toda la responsabilidad corresponde a las instituciones europeas, ni mucho menos. Los Gobiernos de los países comunitarios tienen una responsabilidad muy importante en este proceso, pues está en sus manos acercarse o alejarse de una presión fiscal media o de los estándares comunitarios en cuanto a la distribución de esta presión. El proceso de globalización exige una dualidad de esfuerzos: comunitarios y propios de cada país. Es dudoso justificar la realización de reformas fiscales cuando la presión fiscal media está por debajo de la media europea; y además, cuando la citada reforma fiscal suponga una disminución de la carga tributaria, directa o indirecta, que pone en peligro el mantenimiento del gasto social o de todo el Estado del Bienestar⁴. El fundamento fiscal

1 Es una de las principales políticas específicas (instrumentales) de que disponemos en la actualidad. El diseño, aprobación y ejecución pertenece a cada Estado miembro, es decir, no se ha cedido su soberanía.

2 A nuestro entender, y ya se comentará en otra parte de este libro, el proceso de armonización fiscal está todavía lejano.

3 Los fundamentos legales de la política mixta son asimétricos.

4 Tesis contraria es aquella que arranca del llamado superávit primario. La cadena argumental es la siguiente: el superávit primario acelera el ritmo de reducción de la deuda, lo que reduce la carga financiera del Estado, lo que a su vez acelera el proceso de consolidación presupuestaria.

del Gobierno de España en estos últimos años es ciertamente cuestionable⁵, aspecto que pondremos de manifiesto en otras páginas de este libro.

Entendemos que el inicio de la economía del euro en España implica el umbral o frontera del proceso de armonización fiscal con la Unión Monetaria, que permite la mayor y mejor integración de los mercados, el mantenimiento de la convergencia nominal y la obtención de la convergencia real y social⁶. El final de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria debe implicar un punto de inflexión en esta tarea, máxime si tenemos en cuenta las Grandes Orientaciones de Política Económica (GOPES) que introduce el Tratado de Maastricht.

2. HACIENDAS CENTRALES Y SUBCENTRALES

Otra variable a tener en cuenta en la política de coordinación fiscal es el grado de descentralización de cada Estado, o lo que es lo mismo el papel y la importancia de las Haciendas Subcentrales. La fiscalidad territorial (regiones, municipios, ...) puede ser importante pero a la vez presentar enormes desajustes⁷, lo que implicará un mayor esfuerzo en la tarea de homologaciones con nuestros socios europeos. Caminamos hacia un modelo de corresponsabilidad fiscal⁸, con gran peso por parte de las regiones y de los municipios en el reparto de los ingresos estatales, éstos y aquéllos tienen que servir para prestar servicios, asumir competencias y por tanto disponer de recursos. La coordinación impositiva no puede quedarse circunscrita al ámbito de la Hacienda Central, lo que complica el proceso de descentralización y coordinación. Esperamos y deseamos que los acuerdos recientes alcanzados en el Consejo de Política Fiscal y Financiera vayan en esta dirección. De todas maneras el gran ausente de este acuerdo es la financiación local. Pero sobre este asunto volveremos en otra parte de este libro.

Conviven en la actualidad dos tipos de modelos, entre otros: uno, ciertamente equilibrado entre los distintos niveles de Hacienda, en el que el mapa competencial está repartido entre los distintos gobiernos; otro, más desequilibrado, en el que existe una prima sobre la Hacienda Central (o del Estado) respecto de las Haciendas Regionales o Locales. Llenar de contenido la Europa de las Regiones y de las Ciudades lleva consigo un reforzamiento de los niveles de Hacienda Subcentral. Este segundo modelo es el que se pretende conseguir, en parte, con el acuerdo alcanzado y su posterior desarrollo por parte del Consejo de Política Fiscal y Financiera del Estado español⁹.

5 ¿El superávit primario, que pone en marcha el círculo virtuoso de las finanzas públicas, podrá mantenerse en un periodo de desaceleración económica? Responder a esta pregunta es tanto como conocer el futuro de nuestra convergencia real y social.

6 El debate no es tanto entre convergencia real y social respecto al proceso de consolidación presupuestaria, sino entre este último y la situación de divergencia existente entre España, UEM y la UE. La credibilidad de la política económica actual va a depender del éxito o fracaso de este proceso.

7 Ver acuerdos del CPFF de junio 2001 para el quinquenio 2002-2006.

8 CPFF, op.cit.

9 Este modelo nos debería llevar a una distribución del gasto público total mas justa y equitativa: el llamado 50, 25 y 25 (Estado, CC.AA. y CC. LL.).

3 ANALISIS DE LA LEY GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

3.1. Aspectos generales

Uno de los ejes fundamentales de la Actualización del Programa de Estabilidad para el periodo 2000-2004 va a ser la continuidad de la disciplina fiscal que permita, tras el equilibrio presupuestario de 2001, consolidar una senda de superávit a medio plazo en el conjunto de las Administraciones Públicas.

El elemento fundamental que va a garantizar esta disciplina es la nueva Ley General de Estabilidad Presupuestaria que constituirá el instrumento normativo que va a ser el escenario permanente de las finanzas públicas en España.

De hecho, la consolidación fiscal y la liberalización de la economía han sido las piezas claves, entre otras, que han puesto en marcha un nuevo modelo de crecimiento económico estable y generador de empleo que ha permitido que España entre como socio fundador en la UEM.

Es más, la Estabilidad Presupuestaria adquiere una especial relevancia en el marco de la UEM, en la que, desde el 1 de enero de 1999, la política monetaria común viene dictada por las condiciones de estabilidad y crecimiento económico del área del euro en su conjunto, sin que el BCE pueda tener en cuenta las peculiaridades o los requerimientos de carácter estatal o regional.

Por ello, nuestra integración económica y monetaria en la zona euro aumenta necesariamente la responsabilidad que han de asumir los otros componentes nacionales de la política económica, fundamentalmente la política presupuestaria y las políticas estructurales, para asegurar la compatibilidad del equilibrio macroeconómico con la política monetaria única.

Sin embargo, en la actual Unión Monetaria, con la desaparición del tipo de cambio y de la política monetaria como instrumentos de estabilización macroeconómica y en ausencia de plena flexibilidad de precios y salarios y de movilidad del factor trabajo como mecanismos de ajuste, la política fiscal adquiere una primordial relevancia, ya que se convierte en el instrumento de corto plazo de que disponen los Gobiernos para compensar las posibles discrepancias cíclicas que puedan surgir o los shocks asimétricos de demanda. La tentación de utilizar la política presupuestaria de forma discrecional, con fines estabilizadores, es pues elevada en una Unión Monetaria, así como las ineficiencias que los déficit públicos generados en un país puedan provocar al resto de los países de la Unión.

De ahí que la interdependencia que se deriva de la UEM haga necesario algún tipo de coordinación de las políticas fiscales, idea que se ha plasmado en las reglas fiscales contenidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, sin las cuales la independencia en el manejo de la política monetaria no se considera suficiente para garantizar la credibilidad del objetivo de estabilidad de precios.

Con esta norma, pionera en la zona euro, se trata de dar rango de ley al cumplimiento de las obligaciones presupuestarias derivadas de nuestra incorporación a la moneda única, así como de crear credibilidad como factor esencial en la disciplina presupuestaria.

Al mismo tiempo, al ser España un país fuertemente descentralizado, con esta norma se trata de corresponsabilizar a todas las Administraciones Públicas con este objetivo básico de nuestra política económica, la Estabilidad Presupuestaria, pieza clave que permitirá prolongar el nuevo modelo de crecimiento económico, estable y generador de empleo. La relación entre disciplina presupuestaria y Haciendas Subcentrales es pues clave.

Así, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.1.13ª de la Constitución, el marco de la Estabilidad Presupuestaria que la presente Ley regula tiene carácter básico, resultando en consecuencia aplicable a todas las Administraciones Públicas en sus distintas personificaciones, al objeto de que la actuación presupuestaria coordinada de todas ellas puesta el servicio de la política económica del Gobierno, permita conseguir la imprescindible estabilidad económica interna y externa, como base para el mantenimiento del escenario económico actual, doblemente caracterizado por un elevado crecimiento y una elevada tasa de creación de empleo.

Por ello, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria afectará a todas las Administraciones Públicas, al Estado, a las Administraciones Territoriales y a la Seguridad Social y a todas las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de Derecho público de aquéllas dependientes.

Ahora bien, el modo en que la Ley se aplicará a cada uno de los sujetos comprendidos en su ámbito subjetivo de aplicación es distinto en función de su naturaleza, régimen jurídico y del alcance de su respectiva autonomía.

Adicionalmente y como fundamento constitucional de la competencia del Estado para la aprobación de la presente Ley hay que referirse a lo dispuesto en el artículo 149.1.11ª de la Constitución, en tanto en cuanto uno de sus objetivos es garantizar la futura permanencia de España como uno de los países que tiene en el euro su moneda nacional, y en el artículo 149.1.14ª por cuanto esta Ley constituye un instrumento al servicio de la coordinación entre la Hacienda Pública del Estado y las de las Comunidades Autónomas.

Partiendo de lo anterior, en la elaboración de la presente Ley ha debido tenerse en cuenta el distinto instrumento necesario para, en primer lugar, asegurar el cumplimiento del objetivo de Estabilidad Presupuestaria en el sector público estatal y en las Entidades Locales y, en segundo lugar, establecer los mecanismos que garanticen la cooperación efectiva entre el Estado y las Comunidades Autónomas para lograr los fines previstos en esta Ley.

Así, el principio de autonomía financiera que la Constitución garantiza a las Comunidades Autónomas obliga a que la futura Ley, una vez definido con carácter básico el objetivo común a todas las Administraciones Públicas de adoptar un marco de Estabilidad

Presupuestaria, deje a éstas la capacidad de adoptar las medidas normativas y organizativas necesarias para alcanzarlo, dejando igualmente a éstas la responsabilidad de decidir si el objetivo puede lograrse con una política de incremento de los ingresos públicos o de reducción de los gastos. Se reconocen asimismo las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera para establecer los mecanismos de coordinación presupuestaria y de seguimiento necesarios.

De igual modo, por los motivos anteriormente expuestos, el objetivo de estabilidad se define de forma diversa en función de que se trate de las Administraciones Públicas o del resto de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley. Así en el caso de las Administraciones Públicas, el principio de Estabilidad Presupuestaria implica la elaboración y ejecución de los presupuestos en un marco de equilibrio o superávit, computado en términos de capacidad de financiación de acuerdo con el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, mientras que en el caso de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de Derecho público de ellas dependientes, el objetivo de Estabilidad Presupuestaria se entiende como su contribución al equilibrio presupuestario de las Administraciones de que dependen, a través de una gestión sana orientada a la obtención de beneficios adecuados a su objeto social.

Se define así el principio de Estabilidad Presupuestaria de forma más estricta que en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, si bien también se admiten situaciones de déficit que, en cualquier caso, tendrán un carácter excepcional, serán de obligada justificación y requerirán la elaboración de un plan a medio plazo para su corrección.

Igualmente en su Título I al principio de Estabilidad Presupuestaria, se unen tres principios más: plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

El Título II de esta Ley incluye las disposiciones imprescindibles para la consecución del objetivo de estabilidad presupuestaria definido en el Título I.

Se distingue un primer conjunto de disposiciones de carácter básico y aplicación común a todas las Administraciones Públicas, un segundo exclusivamente aplicable al sector público estatal y un capítulo tercero relativo a las Entidades Locales.

Las disposiciones comunes establecen las directrices básicas de la política presupuestaria al servicio del objetivo de estabilidad, respetando el ámbito de autonomía financiera que el artículo 156 de la Constitución reserva a las Comunidades Autónomas y que les permitirá hacer efectivo ese objetivo de conformidad con su normativa propia y a través de los procedimientos que en cada caso, consideren adecuados.

En lo sucesivo, la primera fase del proceso de elaboración presupuestaria de todas las Administraciones Públicas se iniciará en el primer cuatrimestre de cada ejercicio con la fijación por el Gobierno del objetivo de Estabilidad Presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes, para el conjunto de las Administraciones Públicas, que deberá ser sometido a las Cortes Generales para su debate y aprobación.

Por lo que respecta al sector público estatal, esta Ley introduce dos novedades que provocarán una modificación en los procedimientos presupuestarios del Estado. Por un lado, se fijará un límite máximo anual de gasto coherente con los escenarios presupuestarios plurianuales previamente elaborados. En segundo lugar, se establecerá un “fondo de contingencia de ejecución presupuestaria” con el que se atenderán necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado que puedan presentarse a lo largo del ejercicio. Esta medida constituye un importante instrumento al servicio de la disciplina de la política fiscal que evita la tendencia expansiva del gasto a través de la aprobación de modificaciones de crédito.

En el caso de las Comunidades Autónomas, las normas que aseguran la consecución del objetivo de Estabilidad Presupuestaria permiten compatibilizar el deber del Estado de garantizar el equilibrio económico interno y externo con el ámbito de autonomía financiera que nuestro ordenamiento jurídico les atribuye, para lo cual serán ellas las que adopten las medidas legislativas y administrativas que sean necesarias.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera está llamado a desempeñar un papel clave en la coordinación de la política presupuestaria del Estado y de las Comunidades Autónomas al servicio del principio de Estabilidad Presupuestaria debiendo concretar el objetivo de equilibrio presupuestario para cada una de ellas.

En cuanto a las Corporaciones Locales, la Comisión Nacional de Administración Local, órgano permanente de colaboración entre la Administración del Estado y la Administración Local, conformará los objetivos de Estabilidad Presupuestaria que hayan sido establecidos por el Ministerio de Hacienda, sin perjuicio, de las competencias que, en esta materia, tengan reconocidas las Comunidades Autónomas.

Adicionalmente, la autorización del Estado a las Entidades Locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda tendrá en cuenta los objetivos de Estabilidad Presupuestaria fijados en cada caso. A tal fin, y conforme a la disposición adicional segunda, se procede a la modificación del artículo 54 de la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, al objeto de integrar en el texto de la norma el cumplimiento del objetivo de Estabilidad Presupuestaria como elemento a tener en cuenta para la autorización de las operaciones de crédito o emisión de deuda que pretendan formalizar las Entidades Locales.

Al igual que en el sector público estatal los entes de Derecho público dependientes de las Entidades Locales que incurran en pérdidas que afecten al cumplimiento del objetivo de Estabilidad Presupuestaria elaboran un informe de gestión y un plan de saneamiento.

En definitiva, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria debe suponer el compromiso de todas las Administraciones con las disciplinas del gasto, la creación de instituciones presupuestarias eficaces y modernas y la creación de instituciones con competencias de estabilidad y control presupuestario para hacer compatible las decisiones de los Entes Subcentrales con los compromisos globales contraídos en el ámbito de la UEM. Esta última pierde eficacia si va acompañada de una política fiscal multiforme y libertad presupuestaria.

3.2. Valoraciones

Desde el punto de vista de la Teoría de la Política Económica defensora del Estado del Bienestar es evidente que es preferible la Estabilidad Presupuestaria antes que el déficit; nada que objetar, por tanto en el objetivo de búsqueda del compromiso de todas las Administraciones con la disciplina del gasto y por tanto con la Estabilidad Presupuestaria. España, miembro de pleno derecho de la zona euro, tiene unos compromisos adquiridos en materia de disciplina presupuestaria que tiene que cumplir al igual que los demás miembros de la UEM. Sin embargo, dejando al margen el marco teórico de la Ley (General de Estabilidad Presupuestaria y Orgánica complementaria a la ley General de Estabilidad Presupuestaria) surgen dudas, tanto de forma como de fondo, que conviene explicitar antes de entrar en una valoración global del Proyecto. Veamos con detenimiento las argumentaciones más importantes antes de realizar una valoración de conjunto.

- Argumentos favorables a la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Orgánica complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria:
 1. La política económica de crecimiento con estabilidad generadora de empleo neto, conforma un paradigma de trabajo a mantener en el campo de las economías de la Unión Europea. En este sentido la política económica progresista prefiere (defiende) la estabilidad al déficit. Defiende la disciplina fiscal frente al descontrol. Pero una cosa es este objetivo, este valor positivo, y otra el fundamentalismo presupuestario subyacente en la Ley.
 2. Fijarse en el saldo presupuestario (pero sin obsesionarse) es necesario, como también lo es centrar el debate en los objetivos económicos y sociales del presupuesto. Comprometer a las Administraciones Públicas en la tarea de la disciplina del gasto público es perfectamente asumible, pero sin olvidarse del papel instrumental de la política presupuestaria.
 3. Los compromisos de España con la UEM en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (y de los consiguientes Programas de Estabilidad) implican la búsqueda de un proceso de armonización fiscal y presupuestaria que acompañe a la política monetaria común. La defensa de un proceso de globalización en Europa debe ir acompañada en paralelo del gobierno de esta globalización. La lucha contra el déficit forma parte de este proceso de armonización conjuntamente con otras políticas. La coherencia exige que con una política monetaria común encaminemos los esfuerzos hacia una política de mayor armonización de ingresos y gastos públicos.
 4. El proceso de consolidación fiscal emprendido por los Gobiernos de España a partir del Tratado de Maastricht ha sido una de las claves, entre otras, que ha hecho posible el acceso de España a la Unión Económica y Monetaria en 1999. En el año 2001, último del periodo transitorio, es lógico hacer todo lo que esté en la mano del Gobierno para preservar este objetivo, que además ha venido acompañado de

un buen ritmo de crecimiento y empleo con estabilidad de precios. El marco de referencia de enero de 1999 sigue vigente, aún cuando el Gobierno de España esté errando en la conducción de la política económica.

5. En otro orden de cosas, la elaboración de la presente Ley, no sólo ha tenido en cuenta el cumplimiento del objetivo de Estabilidad Presupuestaria en el sector público estatal, sino también establecer o reforzar los mecanismos que garanticen la máxima eficacia en la cooperación efectiva entre el Estado y las Entidades Territoriales (Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales) para el logro de los objetivos constitutivos del equilibrio interno. Este aspecto justifica a nuestro entender que estemos hablando de dos leyes (una ordinaria y otra orgánica) dado el nuevo marco de cooperación financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas.
 6. Existe también en este Proyecto de Ley una línea de trabajo que va en la misma dirección del Consejo Europeo de Santa María de Feira de junio de 2000, por el que se instaba a los Estados miembros de la Unión Europea a continuar el saneamiento de las cuentas públicas más allá de las recomendaciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- Argumentos desfavorables a la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Orgánica complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria:
 1. Los problemas (técnicos, jurídicos, económicos y financieros) que presentan estas leyes han tenido un primer reflejo político: ralentización de la tramitación de ambos Proyectos en un momento en que se están deteriorando los objetivos del equilibrio interno de la economía española.
 2. Un aspecto de fondo a criticar, compartido por cierto por todos los grupos políticos, excepción hecha del partido del Gobierno, hace referencia a que la necesaria consolidación presupuestaria se proponga sin que previamente se haya llegado a acuerdo sobre el nuevo modelo de financiación autonómica. Como es conocido la discusión sobre el nuevo modelo de financiación para el próximo quinquenio deberá incluirse en el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (Ley de Acompañamiento) de 2002. A estas alturas del ejercicio de 2001 no existe todavía ningún tipo de acuerdo sobre este asunto.
 3. Tampoco ayuda a la credibilidad de este Proyecto la opacidad existente con otros asuntos relacionados con la actividad presupuestaria, como por ejemplo disminuir y/o reducir la cantidad, calidad y homogeneidad de la información presupuestaria, el uso y abuso de la llamada contabilidad creativa y falta de control sobre los recursos públicos. Mal se puede compatibilizar la coordinación entre el sector público estatal y las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales existiendo opacidad en materia informativa.

4. La Ley de Estabilidad Presupuestaria no da respuesta a una nueva regulación de los mecanismos de presupuestación y de reforma del gasto público, que se siguen posponiendo a una reforma futura de la Ley General Presupuestaria, dejando pasar esta excelente oportunidad para realizar un debate globalizado y en profundidad sobre la conducción de la política económica española ante el horizonte del euro.
5. Tampoco ayuda a la valoración positiva de este Proyecto la desconfianza (desconfianzas) que en él se observa. Desconfianza en la articulación de la política coyuntural, en el sentido de adoptar en cada momento aquellas decisiones en materia de ingresos y gastos más oportunos para el logro de los objetivos y también, por supuesto, desconfianza respecto a nuestro modelo constitucional de Estado Autónomico. Otro tanto en materia de Pacto Local.
6. La rigidez llevada a límites extremos no es recomendable en materia de política económica. Es necesario la existencia de un margen de actuación. La Estabilidad Presupuestaria es buena, ya lo hemos indicado, es un valor (activo) a defender. También es un instrumento adecuado para la gestión pública, pero está planteado de forma extremadamente rígida. Una cosa es limitar los márgenes de actuación del déficit público (y llevarlo a cero si es posible) y otra distinta sacralizar el objetivo déficit cero, cercenando las posibilidades de actuación de la propia política económica.
7. No se puede renunciar a los contenidos de la actuación anticíclica del Estado, dada nuestra posición divergente en términos reales y sociales y sobre todo cuando países europeos más ricos que nosotros aplican políticas menos rígidas.
8. Desconfianza a nivel autonómico y local por la rigidez de la norma que puede coartar la autonomía presupuestaria de las Haciendas Territoriales. No olvidar que además existen disparidades de convergencia entre regiones, lo que provoca dificultades añadidas en la consecución del objetivo del equilibrio presupuestario. Los planes de saneamiento para recuperar el equilibrio presupuestario, ante la rigidez de la Ley, implicarán esfuerzos diferenciados para recuperar el equilibrio a medio plazo.
9. Merece también una valoración negativa trasladar de los correspondientes Parlamentos autonómicos al Consejo de Política Fiscal y Financiera la aprobación de los planes económicos-financieros (planes de saneamiento) para reconducir los casos de déficit. Este problema no es tal en el caso de las Corporaciones Locales, pues según el articulado de la Ley son los propios Plenos Corporativos quienes aprueban los planes de saneamiento.

3.3. Posicionamiento final

A la luz de lo expuesto, podrá resumirse la valoración de la política de estabilidad en los dos siguientes extremos:

1. Crecimiento económico con estabilidad y generación de empleo, cohesión social (o convergencia social) y rígida aritmética presupuestaria no son elementos siempre compatibles. Y es este argumento, no el del valor positivo de la Estabilidad Presupuestaria, el que aconseja desde una elaboración racional y rigurosa de la política económica mantener bastantes cautelas sobre estas leyes, trabajando en su mejor articulación, eliminando rigideces innecesarias e introduciendo como premisas previas los principios de suficiencia, equidad y solidaridad. La Unión Europea (tampoco la UEM) no exige una carrera contra reloj para llevar estas leyes a la praxis de la Administraciones Públicas de forma rápida y contundente.
2. Otra solución más sencilla es simplemente diferir en el tiempo (año 2002 o 2003) los efectos socioeconómicos de estas leyes, que deberían tener naturalmente un articulado más acorde con la realidad socioeconómica de la economía española. Dicho de otra manera, con los vigentes articulados de ambas leyes, no es posible coincidir o estar de acuerdo en su totalidad, pues lejos de reforzar la colaboración y coordinación institucionales en materia de ingresos y gasto público, abren una nueva brecha de desconfianza entre los distintos niveles de Hacienda Pública y lo que es peor, no ayudan a mejorar la colaboración entre los distintos niveles de política económica al servicio del equilibrio interno de la economía española. Es más, el atraso de las Haciendas Subcentrales, queda una vez más sin resolver.

4. COMENTARIO FINAL

La coordinación de las políticas económicas en su vertiente fiscal presupuestaria y monetaria-financiera (política mixta) es crucial para el avance de la economía de España. La justificación de esta coordinación es también clara en el terreno práctico. Pero lo que no está tan claro es el éxito de esta coordinación en el caso de la política económica española, cuya praxis en el periodo 2000-2004 está basada fundamentalmente en el proceso de consolidación presupuestaria (austeridad en el gasto, equilibrio financiero y menor presión fiscal). Todo ello justificable en una etapa de crecimiento con empleo y estabilidad (1996-2000) pero no coherente con la situación actual de desaceleración del crecimiento del PIB y del empleo y de crecimiento de los precios. El funcionamiento del círculo virtuoso de las finanzas públicas produce efectos positivos en la consolidación presupuestaria¹⁰, pero lo que no está nada claro es que en este inicio del siglo XXI, dicho círculo virtuoso pueda mantenerse, máxime teniendo en cuenta el cambio de signo de la coyuntura económica tanto española como europea y mundial.

No obstante, desde estas páginas, también hemos dejado constancia del avance de la política fiscal y presupuestaria de España, y de su papel en el crecimiento de la economía española durante el último quinquenio (1996-2000). Crecimiento que, por supuesto, ha ido

¹⁰ Tras los sucesos de 11 de septiembre de 2001 en EE.UU. la situación económica mundial ha cambiado. Queda por ver si el llamado círculo virtuoso de las finanzas públicas podrá mantenerse en el segundo semestre de 2001 y año 2002. Sinceramente lo creemos complicado, pero nos gustaría equivocarnos.

acompañado de crecimiento de empleo (y reducción de la tasa de paro) y de desaceleración en el crecimiento de los precios.

ANEXO

1. Fundamento constitucional de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria

- Los dos Proyectos de Ley en materia de Estabilidad Presupuestaria suponen la introducción en nuestro ordenamiento jurídico del aparato conceptual y los principios contenidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Los Proyectos de Ley encuentran, pues, su primer fundamento en la garantía del cumplimiento -presente y futuro- de las obligaciones de España en la Unión Económica y Monetaria.
- Los Proyectos de Ley incorporan a nuestro Derecho presupuestario los principios de Estabilidad Presupuestaria, plurianualidad, transparencia y el no menos importante principio de calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, relevante contrapunto a los principios anteriormente enumerados.
- Como consecuencia de la aprobación del Proyecto de Ley General de Estabilidad Presupuestaria se producirá una modificación radical de los procedimientos de elaboración, tramitación, ejecución de los Presupuestos Generales del Estado que habrá de tener continuidad en los reglamentos de desarrollo de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y en la futura Ley General Presupuestaria.
- Las claves de esta transformación se encuentran en la existencia de un nuevo debate presupuestario, previo a la iniciación del procedimiento de elaboración del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. Este debate, que se celebrará en las Cortes Generales durante el primer trimestre del año, se centrará en la fijación del objetivo de estabilidad para el conjunto de las Administraciones Públicas (distribuido por grupos de agentes) y en la determinación del techo de gasto, exclusivamente aplicable a los Presupuestos Generales del Estado.
- En cuanto al contenido de los Presupuestos, el Proyecto de Ley General de Estabilidad Presupuestaria no prohíbe su formulación en déficit, sino que configura esta posibilidad como excepcional, obligando al Ministro de Hacienda a presentar ante las Cortes un programa de corrección justificativo de las causas que han originado el desequilibrio, así como de las medidas que piensan adoptarse para remediar la situación a medio plazo.
- Desde el punto de vista de la estructura de los Presupuestos, el Proyecto de Ley consagra un nuevo instrumento: el fondo de contingencia que, con un importe del dos por ciento del techo de gasto fijado tras el debate en las

Cortes Generales, se utilizará para la financiación de obligaciones de carácter no discrecional y sobrevenido a la elaboración de los Presupuestos. La existencia de este fondo no alterará la tramitación que para los créditos extraordinarios, modificaciones de crédito ... se prevé en la Ley General Presupuestaria, con lo que no se produce menoscabo alguno del principio de legalidad presupuestaria, garantizándose el pleno control de las Cámaras respecto de la utilización del fondo que, en cualquier caso, sólo será posible por acuerdo del Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Hacienda.

- En cuanto a las Comunidades Autónomas, la primera decisión de los Proyectos de Ley de Estabilidad Presupuestaria es la de incluir a estas Administraciones Territoriales en su ámbito de aplicación. Tras esta decisión se encuentra una cuidadosa reflexión jurídica, amparada en reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la interpretación y aplicación de los artículos 149.1 (básicamente 149.1.13) y 156 de la Constitución, y que ha sido plenamente ratificada por el dictamen del Consejo de Estado de 19 de enero de 2001.
- En este punto, es importante destacar que el grado de concreción de los Proyectos de Ley es mucho menor que en el caso del Estado, a la espera de que sean las propias Comunidades Autónomas quienes adopten decisiones tan importantes como determinar si el objetivo de estabilidad debe alcanzarse con la fijación de un techo de gasto (como sucede en el caso del Estado) o con un incremento de los ingresos. También deberá determinarse en sede autonómica cuál será el procedimiento de aprobación de los distintos instrumentos previstos en la Ley, así como el grado de participación de los Parlamentos autonómicos.
- Lo que sí concreta el Proyecto de Ley Orgánica complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria es la atribución de un papel protagonista al Consejo de Política Fiscal y Financiera en las Comunidades Autónomas, que fijará el objetivo de estabilidad para cada una de ellas. A tal fin, se atribuyen al Consejo nuevas y muy relevantes funciones que le convierten en órgano de decisión en materia de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en cuanto a la consecución de los objetivos de Estabilidad Presupuestaria.
- Como es evidente, tampoco se impone a las Comunidades Autónomas la prohibición del déficit, sino el cumplimiento del objetivo de estabilidad fijado por el Consejo, cualquiera que sea su signo.
- Al objeto de garantizar la existencia de un "lenguaje común" entre las distintas Administraciones Públicas se adopta el sistema conocido como "SEC 95" y se establecen deberes instrumentales de transparencia y suministro de información, con la creación de una central de información respecto de las Comunidades Autónomas.

- Por último, el sistema encuentra el cierre con una previsión acerca de la corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, así como la inclusión del grado de cumplimiento de las obligaciones derivadas de la nueva normativa como criterio a tener en cuenta para la autorización de las emisiones de deuda de aquéllas. Es importante considerar que la autorización del endeudamiento es el único sistema de “control” de la actividad financiera de las CCAA expresamente validado por el Tribunal Constitucional (STC de 2 de febrero de 1984).
- En cuanto a la Administración Local, no deberían existir en este ámbito mayores dudas sobre la constitucionalidad de la nueva normativa, máxime por cuanto las novedades del Proyecto de Ley General Presupuestaria se agotan básicamente en el ámbito de lo conceptual, toda vez que los instrumentos jurídicos y aplicativos del mismo se encontraban ya previstos en la Ley de Haciendas Locales.
- En definitiva, nos encontramos ante dos Proyectos de Ley de gran calado jurídico, que darán lugar a una nueva etapa del Derecho presupuestario español, caracterizada por la adecuación de los presupuestos a su condición de instrumento básico de política económica en la Europa del euro. En este sentido, los Proyectos de Ley son un instrumento imprescindible para la coordinación de las Haciendas de las distintas Administraciones Públicas, que hunden sus raíces en los artículos 156 y 157 de la Constitución, y que constituyen el complemento de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, con la que guardan una íntima relación.

Fuente: Francisco Uría Fernández, UIMP, Sevilla, 2001.

2. Fundamentalismo presupuestario

Como una apisonadora, el Gobierno del PP está dispuesto a hacer aprobar la denominada Ley de Estabilidad Presupuestaria. El Gobierno se propone autoimponerse a sí mismo e imponer por ley a las Comunidades Autónomas y a los municipios un presupuesto equilibrado. Constituye una iniciativa sin precedentes que debería ser objeto, a mi entender, de un rechazo político frontal por parte de todos aquellos que tengan algo que decir, fuerza para hacerlo e independencia de criterio para poder criticar al PP (condiciones que, me temo, excluyen por el momento al Gobierno de Pujol y a su flamante conseller en cap y candidato a sucesor, Mas, que deberían ser los primeros en saltar a la arena, como han hecho en muchas otras ocasiones por cuestiones mucho más nimias, y que ahora parecen dispuestos a tragar lo que sea con tal de seguir contando con los votos del PP en el Parlamento de Cataluña).

Esta Ley es objetable, ciertamente, porque el Gobierno central impone a los Gobiernos autonómicos unas obligaciones que cercenan su autonomía. Y sus consecuencias serán sin duda negativas porque una vez más, en lugar de reconocer la autonomía de estos Gobiernos

para tomar decisiones y hacer que se responsabilicen realmente de ellas ante sus ciudadanos, el Gobierno central opta por la vía de la imposición y la tutela. El Gobierno del PP tiene una curiosa concepción de la autonomía y el autogobierno, más enraizada en la derecha centralista española que en una visión moderna y liberal. También tiene una idea peculiar del papel respectivo del Gobierno y de la sociedad. Por lo visto, piensa que es el Gobierno central, y no los ciudadanos de cada territorio, el más bien emplazado para fiscalizar, y corregir si hay que hacerlo, la actuación del Gobierno autonómico. En realidad, la derecha española, por mucho que diga, nunca ha confiado en la sociedad. Sólo en el Estado. Y no precisamente en un Estado descentralizado.

Nadie discute que la autonomía tiene unos límites. En cuestiones como el déficit público y el endeudamiento, es imposible realizar previsiones realistas si los Gobiernos autonómicos (y a otro nivel los gobiernos locales) no están implicados. Y tampoco se puede negar que actualmente hay Comunidades Autónomas con volúmenes de endeudamiento excesivos. Pero esto no se resuelve con el ordeno y mando tradicional de la derecha centralista, mediante normas de dudosa constitucionalidad, sino con una política de dos direcciones. Por una parte, estableciendo mecanismos institucionales de coordinación, entendiendo que coordinar no es imponer, sino articular las actuaciones de cada una de las partes desde el respeto de sus respectivos ámbitos de autonomía. Por otra parte, introduciendo auténtica responsabilidad fiscal en el sistema de financiación, de manera que los Gobiernos autonómicos se vean confrontados a tener que pedir a sus ciudadanos que paguen más impuestos (y no, como ocurre ahora, a demandar más subvenciones al Gobierno central) cuando quieran financiar mayores gastos o deban amortizar la deuda que, a veces con excesiva generosidad, han contraído para financiarlos.

Prohibir por ley la posibilidad de financiar la inversión mediante endeudamiento es, además, ineficiente, injusto y contraproducente. Porque hace recaer sobre las generaciones presentes el coste total de unos bienes que en parte serán consumidos en el futuro, y porque ello acabará conduciendo a realizar menos inversión pública de la necesaria. Cuando en España, como es sabido, las dotaciones de capital público están todavía claramente por debajo de las de otros países europeos.

Pero esta iniciativa es también negativa por las limitaciones que se pretende autoimponer por vía de ley el propio Gobierno central. El Gobierno del PP ha convertido esta historia del déficit cero no en un razonable objetivo político, sino en una especie de dogma. Y los dogmas, ya se sabe, llevan a las guerras de religión, en las que lo importante no son las razones y los argumentos, sino la adhesión a las banderas. El PP ha pensado que enarbolando esta bandera, y dejando las cosas atadas y bien atadas para el futuro mediante una ley, podrá pasar a la historia. Para ello cuenta con una corriente de fondo que más bien simpatiza con la idea de que el Estado gasta demasiado y gasta mal y trata de hacer callar a la oposición con descalificaciones, acusándola de manirrota, partidaria del déficit y de la presión fiscal a la menor señal de crítica y discrepancia.

Autoimponerse por vía de ley una obligación de presupuesto equilibrado es una grave torpeza que no ha cometido ningún Gobierno europeo. En Europa existe el Pacto de Estabilidad

y Crecimiento, que establece determinadas obligaciones de Estabilidad Presupuestaria (un déficit máximo del 3% del PIB, salvo en periodos de recesión, y sanciones y políticas correctoras en caso de incumplimiento). Respetando estas restricciones, los Gobiernos nacionales deben reservarse un cierto margen de maniobra, sobre todo teniendo en cuenta las limitaciones a las que aún deben hacer frente las instituciones comunitarias para llevar a cabo una auténtica política económica europea. Este margen es estrecho, porque hay que cumplir el Pacto de Estabilidad, pero no debe ser inexistente. Dentro de este margen, la decisión de cuál es el saldo presupuestario más adecuado es una cuestión que compete al Gobierno, que debe ser adoptada atendiendo a un criterio de oportunidad, y pretender limitarla por la vía legal reduce de forma gratuita y perjudicial las atribuciones del Ejecutivo.

Los promotores de esta iniciativa podrán decir tal vez que algunos Estados americanos también se han autoimpuesto esta restricción. Y ciertamente es así. Pero también esta afirmación es objetable. Por cierto, la primera objeción es que habría que retener este mismo argumento (la restricción se la han autoimpuesto, recordémoslo, no se la ha impuesto el Gobierno federal; ¡pobre de él si lo intentara!) cuando hablamos de lo que supone esta disposición en cuanto a intromisión en el ámbito autonómico. La segunda es que, en Estados Unidos, el Gobierno federal (es decir, el Gobierno central) no se ha impuesto ninguna restricción semejante; el plan Clinton de reducción del déficit tuvo un carácter completamente distinto.

De momento, en Europa los Gobiernos nacionales siguen siendo el Gobierno central, y mientras ello sea así deberán seguir teniendo un cierto margen de maniobra para ajustar la política presupuestaria según las necesidades de sus economías, especialmente tras haber perdido cualquier margen de actuación en política monetaria, que es ejercida en exclusiva por el BCE. El día que el Gobierno europeo sea el Gobierno central ya hablaremos, pero de momento las cosas son como son. Lo que no puede ser es que el Gobierno español restrinja las facultades y atribuciones que debe tener todo Gobierno sin que todavía las haya asumido el Gobierno europeo. Porque ello es una torpeza en términos económicos y porque con toda seguridad es lesivo para los intereses de los ciudadanos españoles, que tienen derecho a exigir de sus poderes públicos que actúen en función del interés general.

Y que no nos vengan con las consabidas descalificaciones, pretendiendo que los que critican esta medida es porque están a favor del déficit público, el despilfarro y de subir los impuestos. No es descalificando los argumentos de los otros como se defienden las propias ideas. Y, además, los que lo hacen corren el riesgo de que se les acuse ya no de caer en el dogmatismo y el doctrinarismo más estrechos, sino de hacer dejación de sus responsabilidades y de ignorar los intereses de los ciudadanos. Y a lo mejor nos harán sospechar que en realidad tanto fundamentalismo ideológico no es más que una pantalla, y que lo que se esconde de verdad detrás de la misma es una preocupación prioritaria por potenciar los intereses privados y dejar el campo de juego lo más expedito posible para que éstos puedan actuar con total impunidad, sin el contrapeso de unos poderes públicos preocupados por velar realmente por el interés general.

Fuente: Antoni Castells, El País, marzo de 2001.

BIBLIOGRAFÍA

- Consejo de Política Fiscal y Financiera: *Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen común*, Madrid, 2001.
- González-Páramo, J.M.: "Déficit y disciplina presupuestaria: de necesidades y virtudes", *Revista Economistas*, Madrid, 1997.
- López Roa, L.A.: "Política fiscal", en Luis Gámir (coord.): *Política Económica de España*, Alianza, Madrid, 2000.
- Ministerio de Economía y Hacienda: *Programas de Convergencia y Programas de Estabilidad*, Madrid, 1992, 1994, 1997, 1999, 2000.
- Ministerio de Hacienda: *Presentación de los Proyectos de Presupuestos Generales del Estado 2001 y 2002*, Madrid, 2000, 2001.
- Ministerio Hacienda: *Proyecto de Ley General de Estabilidad Presupuestaria y Proyecto de Ley Orgánica complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*, Madrid, 2001.
- Ministerio de Hacienda: *Ley y Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social*, Madrid, 2000, 2001.
- Montoro, C.: "Los presupuestos del equilibrio", *Cuadernos de Información Económica*, FUNCAS, Madrid, 2000.
- Uría Fernández, F.: "La ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001; el primer reflejo legal del principio de Estabilidad Presupuestaria", *Revista Presupuestos y Gasto Público*, Madrid, 2001.
- Vallés, J. (coord.): *Política Económica de España*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2001.
- VV.AA.: "Presupuestos 2001: déficit cero", FUNCAS, nº 159, Madrid, 2000.

JOSÉ VALLÉS FERRER
Catedrático de Política Económica
de la Universidad de Sevilla

DÉFICIT CERO Y FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL

SUMARIO: 1. Déficit cero: ¿un falso debate?. - 2. La financiación del gasto público. - 2.1. Financiación autonómica y local. - 2.2. ¿Hacia un modelo asimétrico? - 3. La convergencia social en España. - 4. Los nuevos modelos de gestión y financiación. - 4.1. Liberalización. 4.2. La participación privada en la financiación de infraestructuras - 5. Comentario final. Bibliografía.

1. DÉFICIT CERO: ¿UN FALSO DEBATE?

La política presupuestaria llevada a cabo por el Gobierno de España conlleva como un objetivo básico el equilibrio presupuestario (déficit cero). Los efectos de la misma en financiación autonómica y local son claros, pues cercenan los avances necesarios en materia de descentralización de gasto, retrasando más, si cabe, la consecución de una política de convergencia social a nivel regional.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento diseñado por el Consejo de Ministros de la U.E. (ECOFIN) en 1997, fue aprobado en la Cumbre de Amsterdam de junio del mismo año. Tiene por finalidad reforzar la disciplina financiera de los Estados miembros recogida en Tratados de la Unión Europea. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento se estructura en dos reglamentos del Consejo de Ministros y una resolución adoptada en la Cumbre de Amsterdam de junio de 1997, compromiso político de la misma. El primer reglamento, de carácter preventivo, implica un reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias; el segundo, de carácter disuasorio, invita a la contención del gasto por parte de los Estados miembros.

Pero del Pacto de Estabilidad y Crecimiento surge el compromiso de elaborar por parte de los distintos Gobiernos los Programas de Estabilidad, cuyo objetivo no es otro que acotar el concepto de déficit cero (o incluso superávit presupuestario) y programarlo en el tiempo. Para el final de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (Unión Monetaria), es decir, para finales del año 2001, los Estados miembros de la UM deberán conseguir el objetivo de

déficit cero, o en el mejor de los casos llegar a la obtención de superávit presupuestario. El Gobierno de España, como ya hemos comentado, está sacralizando este objetivo, siendo un ejemplo de alumno disciplinado ante su profesor, la Comisión Europea.

No obstante la realidad socioeconómica de Eurolandía, diversa y no homogénea, invita a reflexionar sobre el objetivo déficit cero. ¿Cómo se llega a él? ¿Cuál es el nivel de prestaciones sociales existentes? ¿Cómo se gestionarán las nuevas áreas sociales? Reflexionar sobre estas y otras preguntas es necesario para acotar ventajas e inconvenientes del objetivo déficit cero. Una primera consideración desde luego viene (o puede venir) del hecho de que la consecución del déficit cero venga acompañada de una caída del gasto social, o simplemente del gasto total, provocando un efecto desplazamiento inverso (del Estado al mercado), con repercusiones en las prestaciones sociales a nivel europeo o de cada Estado. Distinto será el hecho de que el déficit cero se alcanzara en una situación de cumplimiento de las tres convergencias, hoy por hoy inexistentes en el caso que nos ocupa, España. Debemos ser muy cuidadosos con este objetivo pues su incidencia en el sistema de prestaciones sociales es muy importante. En definitiva, mantener convergencias dentro del déficit cero es una situación (objetivo) racional; plano distinto pero real, es el contrario: buscar el déficit cero sin suficientes niveles de convergencia en el plano real y social, tal como ocurre en nuestro país.

Algunos Gobiernos de Estados miembros de la Unión Monetaria, España es un claro ejemplo, están haciendo bandera del objetivo déficit cero, llegándose incluso a plantear la existencia de superávit presupuestario a partir del año 2001 o 2002. No parece nada razonable que en ausencia de convergencia real y social, o ante los nuevos retos de la economía del euro y de la nueva economía, se pueda justificar tal pretensión como objetivo de política económica racional. Como objetivo político puede ser, pero desde luego desprovisto de cualquier consideración de racionalidad. Entendemos que se está, más que usando, abusando del concepto metodológicamente correcto contenido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento emanado de la Unión Europea.

Tampoco se comprende, y como ya hemos comentado anteriormente, la transformación de medios en fines en que el Gobierno de España está empeñado. En todo caso la política de gasto (social o no) así como su financiación, es un medio, no un fin en sí mismo¹. Dónde queda (o va a quedar) la convergencia social ante un fundamentalismo presupuestario como el actual. La respuesta no va a ser otra que aparcada (u olvidada). Pues del análisis de la política económica del último sexenio (1996-2001) no cabe demasiado optimismo en materia de cohesión social. Estamos lamentablemente ante un falso debate, pues las condiciones objetivas de la economía española en este arranque de siglo XXI no soportan planteamientos de consolidación presupuestaria tan rígidos, debiendo dejar a la política fiscal y presupuestaria un mayor margen de actuación². El ejemplo de los Gobiernos centrales europeos (Alemania, el

1 No hay precedentes tan claros como el que estamos viviendo en la política presupuestaria española. La sacralización del déficit cero, como objetivo fundamental del presupuesto, disminuye las posibilidades de corrección de la coyuntura y el planteamiento serio de una nueva política de bienestar.

2 No sólo es un falso debate, sino que además está fuertemente localizado en España. Alemania, por ejemplo, con las tres convergencias alcanzadas, no va en esta dirección.

caso más claro) es toda una lección de realismo y a la vez de racionalidad en el planteamiento de la policy mix. Tampoco sirve esta política, como ya hemos comentado, para la mejora de la financiación autonómica y local.

2. LA FINANCIACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

¿Existe un nivel ideal de gasto público en España y la Unión Europea? De existir, en la realidad no lo conocemos, pues depende de la situación (cantidad, calidad, etc.) del Estado del Bienestar. La Unión Europea es hoy por hoy una suma de dos grupos de países: los miembros de la zona euro (los que han conseguido con esfuerzo entrar en la Unión Monetaria), y el denominado grupo de países autoexcluidos. A su vez los primeros se subdividen entre los convergentes en términos reales y los que son divergentes. España está en este último grupo. Esta situación de gran complejidad supone distintas concepciones en materia de política de gasto público. No es lo mismo perfeccionar el nivel de bienestar de un país miembro, que conquistar este bienestar. Coexisten distintas situaciones, amén de las más que previsibles incorporaciones a la Unión Europea, que necesariamente obligan a plantear el debate sobre la financiación del gasto. No es lo mismo una situación de gasto público sanitario que va acompañado de colas hospitalarias en la práctica de una situación en la que no existen colas. Los problemas de eficacia-eficiencia en la gestión de la cosa pública también hay que incorporarlos al debate general.

Por todo ello el proceso de armonización fiscal deberá tener en cuenta la heterogeneidad de situaciones presupuestarias y no podrá poner en peligro la propia financiación de este gasto. Así pues, la coordinación y armonización fiscal se presenta como una política en forma de horquilla, en la que se marca el recorrido disponible para la acción de cada Gobierno, compatibilizando la defensa del mercado único con las posibilidades de financiación convergente del gasto público de cada Estado miembro. Un trabajo complejo pero necesario, al servicio de la idea de las tres convergencias que venimos defendiendo en este libro de Política Económica de España. La cuña fiscal de los salarios, tanto en la OCDE, como en la UEM y UE, es muy diferenciada. En el entorno europeo, España se situaba en 1999 en el 37,4 por ciento, la UEM (47 por ciento) y la UE (43,6 por ciento). Las diferencias son acusadas y preocupantes.

2.1. La financiación autonómica y local

En relación con el punto anterior no podemos olvidarnos de la financiación autonómica y local. Conviven distintos tipos de estructuras fiscales en la Unión Europea (independientemente de la presión fiscal), pero su común denominador es la existencia de un modelo de descentralización, más o menos amplio. En el proceso de armonización debemos tener en cuenta el papel de las Haciendas Subcentrales (Regionales y Locales), al objeto de dotarles los recursos para el cumplimiento de sus fines. Un modelo ciertamente a imitar es el de Alemania, con un nivel de gasto público compartido con la Hacienda Central (Federal) y las Subcentrales (Regionales y Locales).

El papel de la financiación autonómica queda además agravado por la existencia de regiones ampliamente divergentes (sur de España), cuya dependencia de la financiación exterior es muy alta. Siendo además, sus niveles de gasto público, rígidos a la baja, ante la cantidad y variedad de demandas sociales existentes. La Comunidad Autónoma de Andalucía, Castilla La Mancha y Extremadura son ejemplos bastante ilustrativos de lo que estamos diciendo. Otro tanto sucede a nivel municipal, si comparamos grandes ciudades (y sus áreas metropolitanas) y pequeños municipios.

2.2. ¿Hacia un modelo asimétrico?

Estamos delante de una política presupuestaria compleja, que toma forma de polinomio: debate jurídico-competencial, debate económico-financiero (crecimiento y estabilidad) y debate jurisdiccional (descentralización política). A nuestro entender para compaginar las necesidades de la política económica general, la política presupuestaria y la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y Entes Locales se ha optado por un modelo asimétrico (que está por ver su consolidación) de garantía de cumplimiento de los objetivos generales, basados en una limitación de gasto mediante fijación de un techo anual, mientras que las Haciendas Subcentrales, en el marco de sus competencias, establecerán el modo de alcanzar el objetivo de estabilidad, utilizando sus potestades financieras (ingresos y gastos). Y como garantía de la eficacia del sistema se encomienda al Consejo de Política Fiscal y Financiera la verificación de todo este proceso. Todo un reto para la política presupuestaria española en este principio de siglo³.

3. LA CONVERGENCIA SOCIAL EN ESPAÑA

El esfuerzo de la economía y sociedad española para conseguir penetrar en la zona euro ha sido y sigue siendo encomiable. Venimos sosteniendo esta idea desde hace años, avalada por el buen hacer de los Gobiernos, instituciones y sociedad española desde junio de 1985, fecha en que se firma el Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas. El camino recorrido por la política económica española en estos últimos quince años ha sido dificultoso, pero a la vez exitoso. Lo cierto y verdad es que España ha podido entrar en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, en la Unión Monetaria, cuya fecha de caducidad se sitúa en el invierno de 2002. La falta de estabilidad económica histórica se transformó en el cumplimiento de los criterios de convergencia nominal, el grado de divergencia real en materia de renta va disminuyendo año tras año, pero el gasto social (o gasto en prestaciones sociales) no avanza suficientemente y sigue presentando divergencias importantes, sectoriales y globales, con respecto a los países integrantes de la zona euro.

3 El modelo 2002-2006 de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común acordado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera ha levantado buenas expectativas entre los sectores de las Haciendas Subcentrales. Esperamos que el camino trazado sea un éxito.

Sin embargo, las desigualdades en materia de prestaciones sociales están prácticamente sin tocar. Ya hemos dicho que no es sólo un problema de puertas hacia dentro sino también de puertas hacia fuera. La acción conjunta de las instituciones europeas y del Gobierno de España tiene que hacerse notar, pues las ideas de mercado único, globalización e integración no tendrían sentido sin la necesaria armonización social. La dualización social en la Europa del euro no es posible, como no sería viable el mantenimiento de una Unión Europea solamente con el soporte monetario. Sin embargo en este mismo trabajo hemos alertado de una cierta falta de sensibilidad por los asuntos sociales, por la política de prestaciones sociales. Nadie va a negar el éxito de la política económica española del Gobierno del PP durante el cuatrienio 1996-2000. Pero el avance social es otro asunto con resultado bastante opuesto al anterior⁴.

Pero no es menos lógico señalar que esta falta de sensibilidad social, no sólo se manifiesta en las políticas clásicas de prestaciones sociales, sino con las nuevas (por llamarlas de alguna manera); es preocupante, dado que están todavía por presupuestar la lista de olvidos gubernamentales. La ortodoxia presupuestaria del déficit cero, o incluso del superávit, tampoco acompaña precisamente a una mayor concienciación social. El objetivo de déficit cero no es bueno ni malo por sí mismo, depende de lo que hay tras él. La cura de adelgazamiento del sector público español, que está rayando la anorexia, no se está realizando bajo el soporte de un sistema de bienestar social consolidado y convergente, sino todo lo contrario, en la pervivencia de desigualdades sociales y de calidad de vida⁵.

El Gobierno Aznar viene teniendo el cielo económico de cara, gobierna desde 1996 en la fase alcista del mismo, y no ha sido capaz de corregir desajustes y desigualdades sociales (colas hospitalarias, insuficiente financiación educativa, formación profesional en precario, exclusión social, discriminación de la mujer, ...). La pregunta a plantear es qué sucederá cuando cambie la fase alcista del ciclo por una tendencia más moderada de crecimiento, por no hablar de desaceleración del proceso productivo. Los rectores de la política económica española tienen una asignatura pendiente en el campo de lo social. En este sentido quiero manifestar mi escepticismo de que el segundo Gobierno del PP vaya a intentar resolver estos problemas de política social en esta legislatura, pues ni forman parte de sus prioridades, por lo menos que se sepa, ni la situación coyuntural en otoño de 2001 es la misma de primavera de 1996⁶.

La praxis cotidiana no avala el mantenimiento de la correlación entre riqueza y gasto social, pues el Gobierno está llevando al mercado componentes del gasto social (educación, Universidad, sanidad, transportes, recursos hidráulicos, servicios sociales, etc.) compensando esta salida de gasto social con la disminución de los impuestos, fundamentalmente en el

4 Por ejemplo, vale la pena examinar de J.A. Garde (editor), Informe 2000. Políticas Sociales y Estado del Bienestar en España, Fundación Hogar del Empleado, Madrid, 2000. También de A. Cortina et alia, La empresa ante la crisis del Estado del Bienestar. Una perspectiva ética, Miraguano Ediciones, Madrid, 1999.

5 Ver Planes de Estabilidad de la economía española, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

6 La desaceleración de la economía derivada de los sucesos del 11 de septiembre en EE.UU. ya es perceptible. Ver también el capítulo anterior.

ámbito personal. La reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras normas Tributarias de noviembre de 1998, así como la nueva reforma anunciada para el año 2002, van por este camino, que no parece coincidir con la búsqueda de un consenso europeo en virtud del cual todos los países evitarían recortes del Estado del Bienestar que redujeran sus gastos sociales totales por debajo de un umbral mínimo.

Queda por ver qué sucederá finalmente en la práctica. Los pronósticos son arriesgados. No disponemos de la bola de cristal, pero nos gustaría estar equivocados, errar en nuestros pronósticos. Los beneficios de la bonanza económica desde 1996 hasta hoy no han ido a parar al sector social, a las políticas públicas de contenido social, pues, todo lo contrario, el gasto educativo y/o universitario por alumno, por poner un ejemplo ilustrativo, sigue siendo inferior a la media europea. Hemos crecido más que Europa (1996-1999), seguimos creciendo con más intensidad (2000) y las previsiones indican que se mantendrá esta situación hasta el año 2004-2005. En definitiva nos encontramos ante una de las fases expansivas del ciclo económico más largo de la democracia española (1995-2004). Ojalá el gasto social en España vaya en la misma dirección, tanto cuantitativa como cualitativamente. Lamentablemente, en base a los datos actuales, lo dudamos, pero nos gustaría rectificar.

4. LOS NUEVOS MODELOS DE LA GESTIÓN Y FINANCIACIÓN

Los planteamientos de armonización impositiva (impuestos directos e indirectos) que en la situación actual son incipientes y necesitan más desarrollo, tienen también que incorporar los nuevos modelos de gestión y financiación de carácter mixto que actualmente están proliferando en la Unión Europea. Cada día son más los modelos de gestión y financiación mixtos en el campo de la prestación de servicios públicos y sociales. Iniciativa pública y privada, normalmente con control mayoritario de la primera, participan en la gestión de actividades pertenecientes a la óptica del sector público, y lo suelen hacer con eficacia (el caso del transporte es bastante representativo). Ello, que duda cabe, trastoca positivamente el problema de la insuficiencia de recursos públicos, a la vez que introduce a la empresa privada en la gestión de lo público, compartiendo responsabilidades y por supuesto éxitos empresariales en la provisión de bienes y servicios públicos.

4.1. Liberalización

El buen funcionamiento de los mercados, la competencia entre las distintas empresas y libre acceso de las mismas, conforman todo un proceso que entra de lleno en el campo de la liberalización económica. La Unión Europea está haciendo un enorme esfuerzo para mejorar la competencia en los mercados, eliminando trabas y obstáculos a la incorporación de las empresas que lo deseen. Los campos del transporte, energía, telecomunicaciones, ...; son buenos ejemplos de lo que estamos diciendo. La presencia del sector público español en sectores y subsectores objeto de liberalización puede implicar, según los casos, la introducción de nuevos operadores (empresas privadas) que pueden aligerar algunas cargas por parte de la

Administración; en resumidas cuentas, además de competir en el mercado empresas públicas y privadas, con los subsiguientes beneficios para los consumidores, determinados presupuestos públicos pueden verse beneficiados de este proceso de liberalización.

No obstante no hay que confundir el proceso liberalizador con el privatizador. La liberalización económica no tiene porqué conllevar privatizaciones. La coexistencia en el mercado entre empresa pública y privada puede y debe darse en una economía globalizada. Existen peligros en este proceso, derivados fundamentalmente, de los costes no competitivos, déficit empresarial y deudas acumulables por parte de los operadores públicos que van a perder el privilegio de su situación de monopolio⁷. En cualquier caso el proceso de diseño y ejecución de una política fiscal más armonizada en la Unión Europea tiene que tener en cuenta estas circunstancias, hoy por hoy, bastante problemáticas⁸.

El proceso de liberalización en España es amplio y complejo. En un próximo capítulo abordaremos esta cuestión. No obstante sectores como el transporte ferroviario, el sector eléctrico, los entes de radiotelevisión, las comunicaciones, son claros ejemplos del papel del Estado en los mismos y su incidencia presupuestaria.

4.2. La participación privada en la financiación de infraestructuras

Otro aspecto a tener en cuenta en la nueva política fiscal europea es el papel que el sector privado puede jugar en la financiación de infraestructuras de los Estados miembros. Las infraestructuras viarias, por ejemplo, son foros de atención del capital privado, con la subsiguiente reducción de la inversión pública vía presupuesto. El papel de la empresa privada en la política hidráulica puede ser (ya lo viene siendo) importante. Naturalmente todas estas facetas, y otras más, inciden al final en el proceso de conformación de la política fiscal y presupuestaria. No se trata de aligerar el papel del sector público, sino en todo caso de hacerlo más eficaz. Los ciudadanos, consumidores últimos de los bienes y servicios públicos, deben ser los beneficiados de esta estrategia que redundará en una mayor relación precio-calidad, en comparación con el sistema anterior⁹. La participación de los consumidores (de los ciudadanos) en este proceso debería también garantizarse.

5. COMENTARIO FINAL

Ante la necesidad de mayores recursos para las Haciendas Territoriales, la práctica del déficit cero (como un fin en sí mismo) se convierte en factor retardador para un mayor peso de las mismas. La necesaria convergencia social, lejana en el tiempo, tampoco será posible a

7 El proceso de liberalización del Gobierno del PP pierde gas. Hay un retroceso evidente en estos momentos (un claro ejemplo lo tenemos en los sectores eléctrico y gasístico).

8 Una cosa es el cumplimiento de la regla de oro de las finanzas públicas y otra distinta la práctica sistemática del déficit, fundamentalmente en el sector público empresarial.

9 Defendemos el papel de los consumidores en la gestión y control de los servicios públicos básicos.

nivel territorial sin los recursos financieros necesarios. La crisis de las finanzas municipales es evidente y su resolución sigue siendo la asignatura pendiente de la democracia española. La necesidad de mayores recursos para las Haciendas Autonómicas también es real, conformando en ambos casos un marco financiero a cambiar.

Es evidente, por tanto, que la política fiscal y presupuestaria del Gobierno de España, con sus actuales orientaciones, supone un condicionamiento fuerte en el camino de un mayor y mejor poder financiero territorial. Están todavía por llegar a las Haciendas Subcentrales los resultados de este fundamentalismo presupuestario.

BIBLIOGRAFÍA

- Brugué, Q. y Gomá, R. (coords.): *Gobiernos locales y políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 1998.
- Cortina, A. et alia: *La empresa ante la crisis del Estado de Bienestar*, Miraguano Ediciones, Madrid, 1999.
- Fernández García, T. y Marín Sánchez, M. (dirs.): *Estado del Bienestar y Socialdemocracia. Ideas para el debate*, Alianza, Madrid, 2001.
- Garde, J.A. et alia: *Informe 2000. Políticas sociales y Estado de Bienestar en España*, Fundación Hogar del Empleado, Madrid, 2000.
- Giddens, A.: *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Taurus, Madrid, 2000.
- Muñoz de Bustillo, R. (ed.), *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*, Alianza, Madrid, 2000.
- Navarro, V.: *Neoliberalismo y Estado del Bienestar*, Ariel, Barcelona, 1998.
- Rodríguez Braun, C.: *Estado contra mercado*, Taurus, Madrid, 2000.
- Tomás Carpi, J.A.: *Poder, Mercado y Estado en el capitalismo maduro*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1992.
- Vallés, J. (coord.): *Economía Española*, McGraw-Hill, Madrid, 1997.
- Vallés, J. (coord.): *Política Económica de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

JOSÉ VALLÉS FERRER
Director

OCTAVIO FERNÁNDEZ AMADOR
Investigador

EL PROCESO DE COOPERACIÓN FISCAL EN LA UNIÓN EUROPEA: FISCALIDAD DE LAS EMPRESAS

SUMARIO: 1. Introducción. - 2. Estrategias fiscales en un marco de mercado único. - 3. Formulaciones de cooperación fiscal. - 4. La armonización de los impuestos directos: la fiscalidad de las empresas. - 4. a. *Fundamento jurídico*. - 4. b. *La acción comunitaria*. - 4. c. *Justificación económica de la cooperación fiscal*. - 5. Recapitulación. - Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

Tras la Unión Aduanera, los estorbos no arancelarios han pasado a un primer plano como obstáculos para la consecución de un verdadero mercado interior europeo que asegure la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales. Pero estos estorbos no sólo impiden este objetivo de la política económica de la Unión Europea, sino que pueden poner en peligro la consecución de otro más amplio: lograr una verdadera unión.

Entre los obstáculos no arancelarios encontramos las barreras fiscales. Éstas pueden generar lo que se ha venido en llamar distorsiones fiscales, que pueden definirse como las modificaciones en las condiciones de competencia y de los resultados del mercado, por causa de las divergencias en los sistemas fiscales¹. Los obstáculos fiscales han sido generalmente divididos para

1 Hemos formulado esta definición simple tomando como base la definición de Ricardo Calle Sáiz citada en Vega Mocoora, I. 1998; pág.353. Extraemos la cita bibliográfica que Vega Mocoora realiza: Calle Sáiz, R.: Reflexiones fiscales: la adaptación impositiva de España a Europa y sus repercusiones económico sociales, Instituto de Estudios Sociales, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1980.

su tratamiento según tuvieran origen en impuestos indirectos o directos, siendo el planteamiento de la Comunidad muy diferente en lo que respecta a unos y otros impuestos. En cuanto a los primeros, los indirectos, pronto se tomaron diferentes iniciativas para superar los impedimentos al mercado interior; sin embargo, la actividad de la Comunidad en cuanto a los impuestos directos ha sido mucho más lenta y todavía el avance en esta materia es bastante exiguo.

El Impuesto de Sociedades es, entre los impuestos directos, el que parece que avanzará para la reducción de las distorsiones fiscales, tras el reconocimiento por la propia Unión Europea de la no necesidad de armonizar en el terreno de los impuestos sobre la renta de las personas físicas.

En el presente trabajo trataremos de responder a algunos de los interrogantes que han de surgir cuando nos enfrentamos a una política económica que se ha venido mostrando como asunto bastante espinoso para los Estados miembros (y su soberanía nacional) e incluso en el seno de las propias instituciones europeas. ¿Qué tipo de acciones ha planteado la Unión en este tipo de impuestos? ¿Cuál es la situación actual de esta política? ¿Qué carencias puede presentar? O ¿hacia dónde camina la Europa de la ampliación?

Para responder a los interrogantes planteados, en el segundo punto, partiendo de un sencillo modelo de juego estratégico, realizaremos una clasificación de las diferentes estrategias y relaciones que pueden surgir entre los Estados miembros que componen un mercado común. Tras esto, en el tercer epígrafe, presentaremos una relación de las principales formulaciones que puede presentar una política de cooperación fiscal. Estos dos capítulos de nuestro trabajo, de contenido teórico, han de ser un soporte para dilucidar en qué punto se encuentra la política de armonización fiscal de la fiscalidad de las empresas. En el cuarto apartado daremos las líneas generales de la acción comunitaria en lo que toca a la armonización del Impuesto de Sociedades. Grosso modo, trataremos el fundamento jurídico de tal política y las etapas en que se puede dividir su evolución, deteniéndonos en las iniciativas más recientes. Continuaremos esta sección tratando las justificaciones económicas que se han venido dando a la política de aproximación de los Impuestos sobre Sociedades y señalando las principales críticas que pueden realizarse. Finalizaremos el trabajo con una recapitulación de lo expuesto en el trabajo.

2. ESTRATEGIAS FISCALES EN UN MARCO DE MERCADO ÚNICO

Las relaciones fiscales que pueden establecer los diferentes Estados miembros en el seno de la Unión Europea pueden observarse como si de un juego estratégico se tratase, en el marco de la teoría de juegos. A continuación, expondremos el modelo de juego estratégico más sencillo que podríamos observar.²

2 Seguimos para la presentación del modelo de juego a Albi, E.; González-Páramo, J. M.; Zubiri, I. 2000a; pp.181-184.

Suponemos dos regiones o jurisdicciones idénticas en sus rasgos económicos relevantes y con plenas competencias fiscales cada una de ellas. Suponemos además que los impuestos son óptimos y que los costes de desplazamiento para los factores productivos son bajos. De esta forma, cada una de las dos jurisdicciones podrá optar por una de las dos estrategias fiscales que a continuación definimos:

Estrategia competitiva: será aquella estrategia que otorgue un tratamiento fiscal preferencial a ciertos factores productivos, con el fin de alterar el resultado del mercado en favor de quien la aplica.

Estrategia cooperativa: consiste en el establecimiento de la política fiscal con el objetivo de financiar un nivel óptimo de gasto, sin pretender atraer fiscalmente factores residentes en otras jurisdicciones.

En una situación en la que ambas jurisdicciones optasen por estrategias cooperativas, los factores productivos se localizarían por razones de eficiencia económica. Sin embargo, el que una de las regiones fiscales optase por una estrategia competitiva, ofreciéndose como territorio de baja tributación, provocaría unos incentivos fiscales ("artificiales") que atraerían hacia ella parte de los factores productivos, que decidirían su localización por motivos fiscales. Esto hará que la otra jurisdicción, para defender su recaudación, adopte también posiciones competitivas y oferte una tributación ventajosa para contrarrestar la política fiscal competitiva de la otra región.

En este juego, tras optarse por estrategias competitivas en ambas jurisdicciones, se llegaría a lo que se ha venido denominando como una "igualación a la baja" (en inglés, "race to the bottom")³ y tal situación no es más que un equilibrio de Nash, un punto en el que ninguno de los dos jugadores podrá mejorar su posición alterando su comportamiento. En este equilibrio, los factores se localizarán según los criterios de eficiencia económica del mercado; pero la recaudación será inferior a la que se obtenía en la situación inicial en la que las dos regiones mantenían estrategias cooperativas para financiar unos niveles de gasto óptimos. De esta forma, los niveles de gasto serán inferiores al nivel inicial óptimo y la situación de equilibrio descrita se nos revela como inferior.

A partir de este sencillo modelo podemos caracterizar dos tipos de estrategias a seguir por parte de los países que conforman la Unión. La primera, que denominamos estrategia competitiva, se identifica plenamente con la definición de una relación de competencia fiscal que podríamos tildar de desleal. La segunda, que hemos denominado estrategia cooperativa, originaría diferentes formas de relación entre las Haciendas de los Estados miembros, en las que puede aparecer la cooperación fiscal.

3 En la literatura económica sobre el tema suele hablarse de armonización a la baja. Nosotros reservaremos el término armonización para la situación que es producto de los acuerdos entre jurisdicciones.

¿Cuáles son las posibles relaciones fiscales que podríamos diferenciar? A nuestro juicio son las que siguen:

Competencia fiscal desleal (o perniciosa)⁴. La competencia fiscal desleal es aquella situación en la que los Estados miembros otorgan un tratamiento preferencial a ciertos factores que consideran más productivos o convenientes, mediante un trato fiscal ventajoso, ya sean beneficios fiscales, tipos impositivos bajos o políticas de inspección laxas. Con tales ventajas fiscales, el Estado miembro que las lleva a cabo persigue distorsionar las decisiones del mercado y sus resultados, al margen de la financiación que requiera para un nivel óptimo de gasto.

En la Unión Europea, la Comisión concreta nuestra definición cuando habla de competencia fiscal perniciosa como aquélla que resulta lesiva “para los intereses de la Comunidad y, más en concreto, para el funcionamiento del mercado único” (COM (97) 564 final; pág. 8).

En lo que nos concierne, podemos dar un ejemplo de la definición: las distorsiones que la competencia fiscal desleal provoca en las decisiones de localización de empresas, que deciden localizarse en un país sólo por motivos fiscales.

Dentro de un marco de estrategia cooperativa encontraríamos los siguientes tipos de relación:

Competencia fiscal leal. En esta situación los diferentes Estados miembros establecen sus políticas fiscales con el objetivo de financiar los niveles de gasto que tienen como óptimos en su jurisdicción, sin perseguir la atracción de factores residentes en otros territorios fiscales.

En esta situación, la competencia entre las jurisdicciones sería más bien pasiva, es decir: vendría por la elección de los demandantes de un sistema fiscal, sin que los oferentes busquen la atracción de la demanda; y en ella no mediaría ningún tipo de acuerdo o alianza entre los gobiernos para la cooperación.

Parece lógico pensar que se originen disfunciones o desigualdades, distorsiones fiscales, entre los sistemas fiscales de los miembros de la Unión, fruto de las diferentes concepciones de Estado que en la práctica se dan, y así podrían producirse efectos en la localización de los factores productivos o en el tráfico de productos. Si esta localización no es excesiva, esta situación podría mantenerse en el tiempo; mas si por causa de las relocalizaciones que se dieran no fuera

4 Es común, en la propia Unión Europea y en los diferentes escritos que sobre el tema se han realizado, tildar a este tipo de competencia desleal como de perniciosa. Pero si en el juego estratégico definido partimos de una situación inicial en la que los impuestos sean demasiado elevados, más que los óptimos, la reducción de la presión fiscal podría mejorar la situación en los Estados miembros (Albi, E.; González-Páramo, J. M.; Zubiri, I. 2000a; pág. 183). Y así se considera que en los años ochenta, esta competencia promovió la reforma de los sistemas fiscales de los países occidentales, disminuyendo los tipos aplicables y aumentando las bases imponibles, es decir: aumentando el grado de neutralidad de los sistemas fiscales (Maldonado García-Verdugo, A. 2001; pág. 8).

posible mantener los niveles de ingresos para afrontar un nivel de gasto óptimo, de esta situación las jurisdicciones, o bien pasarían a una competencia fiscal desleal, o bien buscarían cooperar mediante algún tipo de acuerdo. Por esto afirmar que ésta es una figura más teórica que práctica no resulta descabellado, aunque en lo que toca al impuesto sobre la renta, la Comisión Europea (COM (2001) 260 final; pp. 8-9) ha expuesto su parecer sobre la benevolencia del carácter nacional de esta figura impositiva, dando margen a la competencia fiscal.

Hasta aquí, las dos posibles relaciones que hemos observado se llevan a cabo por la vía o método del mercado, apareciendo los gobiernos como oferentes de un producto, el trato fiscal, y los agentes productivos privados como demandantes de tal producto. De las posibilidades que a continuación presentamos, podemos dar una característica que es común a todas ellas: son fruto de un acuerdo entre los diferentes Estados miembros; es decir, se enmarcan en la vía administrativa o método administrativo.

Coordinación fiscal. Es aquella relación en la que, mediante acuerdos, las diferentes jurisdicciones aproximan sus sistemas fiscales⁵, las legislaciones fiscales, para corregir las distorsiones fiscales en el marco de un mercado único. Tal aproximación ha de verse como cooperación y no llevaría a una alteración de las competencias establecidas, fundamentalmente nacionales (COM (97) 564 final; pág. 3).

De esta forma, la coordinación fiscal quedaría concretada en el establecimiento de un fondo común de principios nacionales en relación con determinados impuestos o aspectos parciales de éstos; originándose los resultados de la coordinación a través de las propias legislaciones fiscales nacionales.

Armonización fiscal. La armonización fiscal suele contemplarse como una relación de aproximación de los sistemas fiscales de las jurisdicciones miembros del área de integración que tiende al establecimiento de un régimen jurídico supranacional, mediante la modificación parcial de los sistemas fiscales nacionales (de las competencias en materia fiscal).

No existe unanimidad sobre si el proceso de armonización fiscal ha de llevar a una unificación de los sistemas fiscales o no. En la literatura sobre la materia que tratamos podemos encontrar diferentes planteamientos para abordar el contenido de un proceso de armonización fiscal (Hitiris, T. y Vallés, J. 1997; pp.116-119). En primer lugar, el planteamiento diferencial, el cual admitiría en su formulación más radical que cada jurisdicción impusiese los tributos y los tipos impositivos más convenientes para la optimización del bienestar en su ámbito de actuación. En segundo lugar, el planteamiento igualitario, que conllevaría en su grado máximo la uniformidad de las figuras tributarias y los tipos impositivos. Como se puede apreciar, en el primero de estos dos planteamientos pesa más una visión nacional del tema fiscal, mientras que en el segundo se otorga más importancia a las pretensiones integradoras.

5 Debemos precisar que la coordinación podrá darse entre los diferentes Estados miembros o entre éstos y las instituciones de la propia Unión Europea.

Pero, ¿qué diferencias existen entonces entre una armonización diferencial y una coordinación fiscal? ¿y entre una armonización igualitaria y la unificación fiscal? Con respecto a la primera pregunta, para observar las diferencias entre una armonización diferencial y una coordinación fiscal, hemos de precisar que, en el caso de una armonización fiscal, la aproximación de las diferentes legislaciones fiscales no se constriñe al establecimiento de un fondo común de principios nacionales en relación a diversas cuestiones, de forma que las soluciones a las posibles distorsiones fiscales provengan de las legislaciones nacionales; sino que se crea un auténtico Derecho supranacional con sus propios principios, objetivos, lógica interna y mecanismos de interpretación (Guervós Maíllo, M^a. A. 2000; pág. 89). La segunda cuestión, trataremos de aclararla tras la definición del concepto de unificación fiscal.

Y ¿cuál ha sido la opción que ha elegido la Unión Europea? En el ámbito comunitario parece haberse optado por una definición de armonización fiscal que no haya de desembocar en unificación fiscal, aclarándose que no es necesaria una armonización generalizada de los sistemas impositivos de los Estados miembros, de forma que se permita un cierto margen para la competencia (COM (2001) 260 final; pág. 8).

Unificación fiscal. La unificación fiscal suele definirse como una unión de los sistemas fiscales que exigiría uniformidad en las figuras impositivas. De esta forma, se suele presentar como una solución a las distorsiones fiscales a muy largo plazo y que exigiría una previa armonización fiscal, que habría de pasar por la cesión de la soberanía de las competencias fiscales, suponiendo la creación de una Administración Supranacional que gestionase no sólo el proceso de unificación, sino también el resultado de ella. Tales exigencias, unidas a las diferencias entre las diversas economías que componen un área de integración, hacen la unificación fiscal poco practicable e incluso, poco efectiva para la solución de las distorsiones fiscales de un mercado único, pues podría originar nuevas distorsiones aún más graves.

Pero si la unificación fiscal se observa como una unión de los sistemas fiscales de los diferentes componentes del área de integración en un único sistema fiscal que contemple competencias e instrumentos descentralizados, como ocurre hoy día en las naciones del territorio europeo, podrían salvarse las deficiencias económicas que presenta la visión más ampliamente aceptada de unificación fiscal; quedando sólo las deficiencias de su viabilidad política como principal punto en contra.

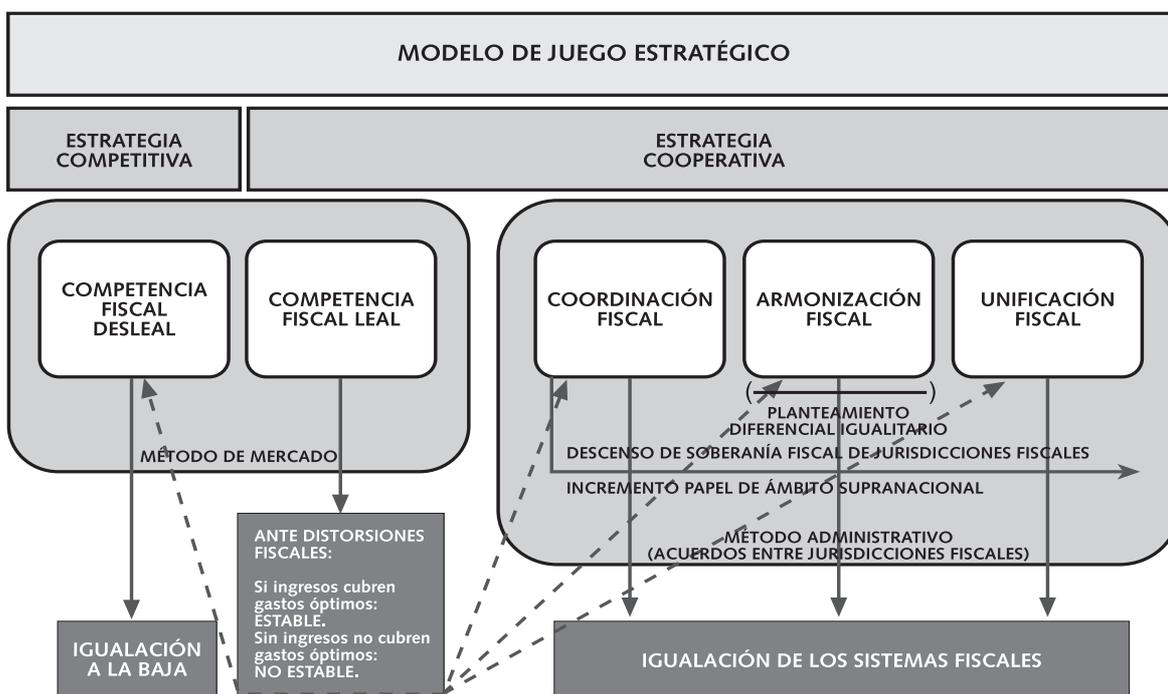
De este modo, la diferencia principal entre una armonización igualitaria y una unificación fiscal es que en la primera los sistemas fiscales nacionales pierden parte de su contenido en favor de la legislación tributaria supranacional, mientras en la segunda se integran como partes del sistema fiscal supranacional.

Hemos de advertir que en esta clasificación, conforme hemos ido avanzando hacia el grado mayor de integración, la unificación fiscal, se va reduciendo el grado de competencia que entre las regiones fiscales se puede dar. Por otra parte, es necesario señalar que los sistemas fiscales contienen numerosas características e instrumentos, pudiendo darse el caso de que exista una situación de competencia fiscal, leal o perniciosa, junto con otra de

armonización fiscal. Este es el caso que podemos observar en la Unión Europea, cuando se da una armonización de las accisas, una armonización parcial del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y competencia leal en los impuestos sobre la renta.

Además, la relación competitiva/cooperativa que pueda establecerse entre diversas jurisdicciones, puede darse en una u otra característica de los sistemas fiscales. Esto es lo que analizaremos en el siguiente epígrafe de nuestro estudio, lo que vendremos a llamar las formulaciones de la cooperación fiscal.

CUADRO N°1
ESTRATEGIAS FISCALES EN UN MARCO DE MERCADO ÚNICO



Fuente: elaboración propia.

3. FORMULACIONES DE COOPERACIÓN FISCAL

La cooperación fiscal⁶ entre jurisdicciones puede establecerse en uno u otro de los caracteres definitorios de sus sistemas fiscales, sin que sea lo normal que se diera un proceso de cooperación en la totalidad de los sistemas fiscales. Esto es lo que denominaremos como formulación de la cooperación fiscal. A continuación daremos una relación de las principales formulaciones que pueden establecerse.

6 Advirtamos que por cooperación fiscal entenderemos normalmente la relación de coordinación, armonización o unificación fiscal. Con todo, las formulaciones a las que nos referimos podrían observarse como una falta de cooperación. Es decir, una jurisdicción puede sostener una política de competencia fiscal, leal o desleal, en alguna de las notas características de su sistema fiscal.

Cooperación en los objetivos de la política fiscal. Habitualmente se entiende que toda política de ingresos públicos tiene un objetivo principal de recaudación de ingresos para hacer frente a los gastos públicos. Este es el objetivo fiscal que todos los sistemas fiscales comparten. De esta forma, una armonización fiscal podrá darse principalmente en los objetivos extrafiscales, parafiscales o de ordenación, que dependen de la política que se establezca en cada región fiscal autónoma.

Como ingrato ejemplo a este respecto, en los últimos años estamos asistiendo a la utilización de los impuestos para fines de política medioambiental y más allá, en diversos Estados miembros de la Unión Europea, se están llevando a cabo Reformas Fiscales Verdes. En este sentido, podríamos afirmar que, en la medida en que sólo una parte de la Comunidad lleva a cabo tal tipo de reforma, podemos estar asistiendo a un nuevo factor de “descoordinación” fiscal. De especial interés, entre los objetivos que el sistema fiscal contenga, puede resultar el de redistribución de la renta.

Cooperación en los instrumentos de la política fiscal. La cooperación puede formularse a través de la modificación de las figuras impositivas o a través de la variación de elementos concretos de tales figuras impositivas.

Esta formulación de la cooperación fiscal parece ser la más abundante, por lo menos la que más literatura económica ha originado. Así en el área de integración que es Europa hemos asistido a la adecuación de los sistemas fiscales al Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), tomando tal figura tributaria como base de la imposición indirecta. También en lo que respecta al IVA continúa el debate sobre algunos elementos de este impuesto. En lo que respecta al Impuesto de Sociedades (IS), la Comisión ha mostrado su intención de armonizar las bases imponibles, mas no con carácter general (COM (2001) 582 final).

Aunque excede de la dimensión de este trabajo, por restringirnos a una situación de cooperación en un mercado único, podemos observar una cooperación fiscal en torno a los impuestos a importaciones o exportaciones, es decir a los aranceles. Esto hace que observemos la cooperación fiscal fuera del marco que propusimos en nuestro estudio y que podamos dar otra situación en el contexto europeo: la unificación fiscal, para los impuestos de frontera, para los aranceles.

Cooperación en las características fundamentales de los sistemas fiscales. En concreto, hablamos en estas líneas de cooperación en torno a los grandes agregados definitorios de la política fiscal, de los sistemas fiscales.

La Comunidad Europea fijó una serie de Criterios de Convergencia, que incluían una limitación al déficit y la deuda pública. Tales limitaciones se han mantenido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). Volviendo a nuestro modelo, en el que observamos unos niveles de gasto óptimo dados, determinados por cada jurisdicción fiscal; al establecer límites al déficit y la deuda, se estarían dando límites al comportamiento recaudador de los Gobiernos nacionales de la Comunidad. De este modo, podríamos afirmar que se armoniza,

o por lo menos se coordina, la dimensión de la recaudación nacional, de las posibilidades de déficit o de deuda. Con esto que acabamos de exponer, podemos añadir que hemos rebasado los límites de la cooperación fiscal para más bien hablar de cooperación de los ingresos públicos.

Cooperación en la gestión, información e inspección tributarias. El intercambio de información y la asistencia mutua entre Estados miembros en materia de recaudación puede verse como otra de las formulaciones en las que una política de cooperación fiscal puede materializarse. En este sentido han ido diversas directivas y comunicaciones. Como ejemplo, que analizaremos más adelante en nuestro trabajo, podemos citar el Código de Conducta.

Cooperación en las competencias en materia fiscal. Esta fórmula de cooperación debemos advertir que toca un tema bastante importante y que ha suscitado abundantes discursos quizás demasiado influenciados por sentimientos alejados de la cruda racionalidad de la política económica de un proceso de integración.

Definidos los conceptos de coordinación, armonización y unificación; de la forma en que lo hemos hecho en el anterior epígrafe, parece lógico pensar que en los dos últimos el trasvase de competencias desde el ámbito nacional al supranacional es inevitable, ya que se originaría un Derecho comunitario independiente. Se vería alterado el organigrama de competencias e instituciones.

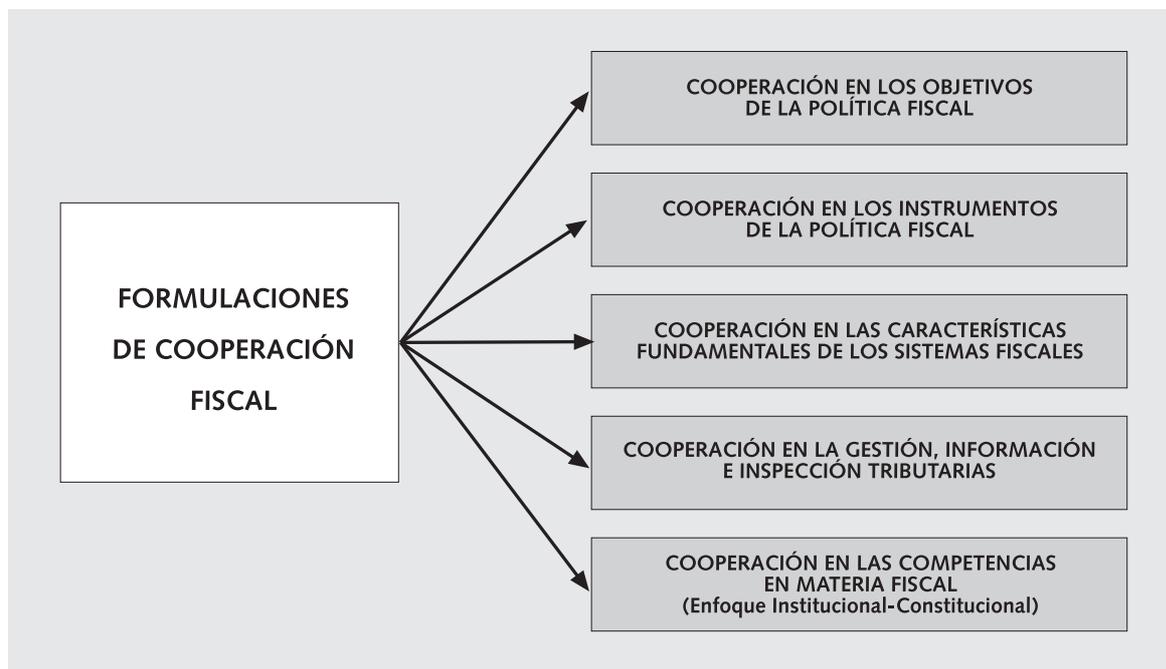
Más allá de estas dos figuras, no es insensato pretender que en un área de integración las competencias fiscales estén mínimamente ordenadas; es decir, que se armonice la descentralización. De lo contrario podría darse el caso de que lo que pudiera ser competencia del ámbito local en algunos Estados miembros, fuera cuestión nacional en otros; o que se pretendiera armonizar en el ámbito supranacional conceptos que residen en el local, con la consiguiente diversidad que pudiera darse. Esto dificultaría la capacidad de coordinar la política económica en el área de integración.

En este punto, añadiremos que la contemplación de esta formulación puede llevarse a cabo mediante la adopción de un enfoque institucional-constitucional de la política de cooperación fiscal; de forma que lo que se pretenda sea la adopción de acuerdos políticos explícitos sobre competencias, instituciones y reglas de decisión asociadas a tales competencias. Este enfoque pretendería romper con la política dentro de la política y afrontar el estudio de las normas y las instituciones, para llegar a un acuerdo sobre la estructura institucional-constitucional que limita el funcionamiento de la política⁷.

Hasta aquí hemos establecido algunas de las principales formulaciones que creemos conveniente destacar, lo cual no descarta otras formulaciones distintas de las aquí mencionadas. Además advertimos que pueden coexistir y de hecho lo hacen complementándose.

7 Sobre este enfoque de la Economía ver Buchanan, J. M. 1993; pp. 47-70.

UADRO 2
FORMULACIONES DE COOPERACIÓN FISCAL



Fuente: elaboración propia.

4. LA ARMONIZACIÓN DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS: LA FISCALIDAD DE LAS EMPRESAS

En este apartado hacemos un repaso por la política de cooperación fiscal que la Unión Europea ha promovido en materia de fiscalidad de las empresas. Para ello, comenzamos exponiendo el fundamento jurídico de tal política; tras lo cual, pasamos a analizar las distintas etapas por las que ha atravesado, deteniéndonos especialmente en los últimos acontecimientos. Finalmente observaremos cuáles son las principales causas en las que se apoya esta política y cuáles pueden constituir sus principales debilidades.

4.a. Fundamento jurídico

El fundamento jurídico de la política de cooperación fiscal lo encontramos en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Concretamente en la Tercera Parte: Políticas de la Comunidad, Título VI: Normas comunes sobre competencia, fiscalidad y aproximación de las legislaciones, Capítulo 2: Disposiciones fiscales.

En tal Capítulo, el artículo 90 (antiguo artículo 95) establece los requisitos para la libre circulación de bienes, mercancías y servicios. Los artículos 91 y 92 (antiguos artículos 96 y 98) ahondan en tales requisitos y remarcan la necesidad de un alto grado de consenso en el seno de la Comunidad en lo que respecta a la fiscalidad.

Por último, debemos detenernos en el artículo 93 (antiguo artículo 99), el cual concede al Consejo las facultades de armonización de las legislaciones fiscales, que han de ser aprobadas por unanimidad.

Este artículo será fundamental para entender la evolución de la acción comunitaria, ya que es en el órgano donde más pueden dejarse sentir las visiones nacionales de la integración europea donde residen las facultades armonizadoras; teniendo que ser aprobadas por unanimidad, lo que convierte en más importantes todavía esos puntos de vista nacionales a la hora de evolucionar hacia una aproximación fiscal. Con esto, una política de cooperación tendría muchas menos probabilidades de llevarse a cabo que una política de competencia fiscal. Se otorgaba al método del mercado la resolución de las posibles distorsiones fiscales. En favor de la unanimidad, hemos de decir que es el procedimiento de decisión que asegura una postura sin fricciones de cara al futuro. Pero, ¿sería viable mantenerlo ante una ampliación como la que esperamos los ciudadanos europeos?

De este modo, a raíz de este artículo 93 encontramos una serie de obstáculos a la aproximación de los sistemas tributarios:

Al residir en el Consejo esta facultad de decisión por unanimidad, las reacciones a una pérdida de soberanía por parte de los Estados miembros pueden ser el primer obstáculo a salvar.

Por otra parte, las diferentes concepciones sobre el papel del sistema tributario en el esquema de la política económica que se observan en los Estados miembros pueden ser otro impedimento.

4.b. La acción comunitaria

Aunque los progresos de la política económica de cooperación fiscal en el territorio comunitario han sido bastante escasos en lo que respecta a los impuestos directos, no lo ha sido tanto la literatura que ha suscitado en las instituciones comunitarias. Numerosas propuestas de la Comisión, así como diversos informes de expertos han jalonado la historia de la cooperación en los impuestos directos. En este apartado haremos un repaso a tales iniciativas, deteniéndonos especialmente en la última propuesta comunitaria.

Podemos distinguir varias etapas en el proceso de cooperación en materia de fiscalidad de las empresas⁸.

Primera etapa: desde los primeros años del proceso integrador hasta 1988

En esta fase, el primer hito que encontramos será el Informe Neumark (1962), que recomendaba una armonización progresiva en pos de una tributación neutral respecto de la libre competencia del mercado.

⁸ Para la exposición de las tres primeras etapas, de las cuatro en que hemos dividido el proceso de cooperación, hemos seguido el valioso trabajo realizado por Rubio Guerrero, J. J. y Barruso Castillo, B. 2002.

En 1969 la Comisión propició dos Propuestas de Directiva, sobre el régimen fiscal aplicable a las sociedades matrices y filiales residentes en distintos Estados miembros y sobre operaciones de reestructuración empresarial en el seno de la CEE. Tales Propuestas se han visto paralizadas hasta 1990, cuando fueron aprobadas.

El Informe Werner, en 1970, iría a poner en liza la posibilidad de converger tanto en base imponible, como en tipos impositivos en el Impuesto de Sociedades. El Informe Van Den Tempel afrontaría el problema de la doble imposición internacional de los beneficios societarios. En 1975 la Comisión presentó una Propuesta de Directiva sobre la armonización del Impuesto de Sociedades y de los regímenes de retención en la fuente de los dividendos, que no fructificaría, siendo retirada en 1990.

En 1980, el Informe Burke planteó de nuevo la necesidad de una aproximación en lo que respecta a la normativa sobre determinación de la base imponible y los tipos impositivos del Impuesto de Sociedades.

En 1984, ve la luz una Propuesta de Directiva sobre armonización del régimen fiscal de compensación de pérdidas, que observaba la posibilidad de compensación con los beneficios de ejercicios posteriores y de los dos años anteriores, mediante devolución por parte de la Administración. Un año después, el Libro Blanco para la realización del Mercado Interior dio relevancia a los obstáculos fiscales para la cooperación empresarial en el territorio comunitario.

En 1988, nace otra Propuesta de Directiva que planteaba la armonización de la base imponible del Impuesto de Sociedades, la cual no llegaría a más.

Como vemos, en esta etapa los logros reales serán casi por completo nulos. Encontramos dos líneas importantes en materia de cooperación, complementándose las pretensiones de armonización de los conceptos más importantes del Impuesto de Sociedades y los intentos de avance en aspectos más concretos determinantes de la competitividad empresarial. Todavía no existe un mercado único para el capital, lo que explica, aunque tan sólo en parte, el corto avance que se dio. Quizás haya que basar más esta situación de estancamiento en la postura de algunos Estados miembros, reacios a una armonización profunda de la figura impositiva.

Segunda etapa: desde la Directiva 88/361/CEE origen de la libre circulación de capitales en la CEE hasta 1997

Con la instauración de la libre circulación de capitales (Directiva 88/361/CEE), comienzan las preocupaciones en torno a los efectos sobre la localización del ahorro de las divergencias fiscales existentes entre los Estados miembros. Así nacen en 1989 dos Propuestas de Directiva, sobre retenciones mínimas en origen sobre los intereses y sobre ampliación de las obligaciones de información y asistencia mutua entre las Administraciones fiscales de los Estados miembros. Éstas no serían aprobadas.

En 1990 se aprobarían dos Directivas: sobre el régimen fiscal aplicable a las sociedades matrices y filiales residentes en diversos Estados miembros y sobre fisiones, escisiones, aportaciones de ramas y canje de valores en el seno de la CEE. También vería la luz el Convenio de Arbitraje, para evitar la doble imposición. Este mismo año se plantearían dos nuevas Propuestas de Directiva: sobre posibilidad de compensación de pérdidas de filiales y establecimientos permanentes para sociedades europeas y sobre eliminación de retenciones en origen sobre pagos de intereses y cánones entre empresas matrices y filiales residentes en diferentes Estados miembros.

Como balance de esta segunda etapa, podemos decir que los intentos de cooperación se centran menos en una armonización algo más global del Impuesto de Sociedades. Las Propuestas que la Comisión presentó fueron más encaminadas a los aspectos concretos determinantes de la competitividad de las empresas, en concreto de las que operan en el nivel europeo, adecuándose al nuevo marco de mercado único. Con todo, la falta de unanimidad en cuanto a una armonización en lo que respecta a la fiscalidad de las empresas, impidió casi todos los intentos de adecuarse al entorno de mercado único.

A tenor de lo expuesto, podemos decir que en esta fase comienzan a tomar cuerpo las notas más características del proceso integrador:

- Por un lado, la falta de concordancia entre las pretensiones de las instituciones comunitarias y las posturas nacionales; con el requisito de la unanimidad de por medio.
- Por otro, la preponderancia de los avances puntuales en torno a aspectos (obstáculos) concretos determinantes de la competitividad de las empresas transnacionales sobre los progresos en lo que respecta a una armonización del Impuesto de Sociedades.

Sin embargo, en 1992 la Comisión creó un Comité de expertos para dilucidar si era o no necesaria una aproximación decidida en materia de fiscalidad de las empresas. Este Comité originó el Informe Ruding que apostaba ya por una armonización activa y decidida del Impuesto de Sociedades desde las instituciones comunitarias y proponía medidas concretas para eliminar la doble imposición internacional y armonizar la estructura del impuesto, tanto por la base imponible, como por los tipos impositivos. Como podremos apreciar más adelante, este informe constituirá un pilar básico para las nuevas líneas que hoy pretenden las instituciones comunitarias.

Por otra parte, en 1994 se realizan varias recomendaciones no vinculantes sobre el régimen fiscal aplicable a pequeñas y medianas empresas: sobre gravamen de los beneficios reinvertidos y sobre tratamiento fiscal de la transmisión de la empresa.

Con esto podemos argüir que nos encontramos ante una etapa de coordinación fiscal con un amplio margen para la competencia fiscal, en la que existe una marcada confianza para la resolución de las distorsiones fiscales. Tal coordinación se establece en elementos muy concretos de la figura impositiva en cuestión (el Impuesto de Sociedades) y en torno a la competitividad de las empresas que operan en el nivel europeo. Además, aparecen reticencias

respecto al refuerzo de una formulación de cooperación en intercambio de información y asistencia mutua de las Administraciones fiscales de los Estados miembros.

Tercera etapa: desde la aparición del Paquete Fiscal hasta 2001

Esta tercera etapa que ahora nos ocupa comienza en 1997, cuando aparece el denominado Paquete Monti (COM (97) 564 final), y se puede decir que constituye un cambio en las pretensiones de la Comunidad; pues constituye el principio de un enfoque más global de la política fiscal.

Este cambio de enfoque comenzó en el Consejo ECOFIN en Verona, en abril de 1996, cuando se pone de relieve la necesidad de una actuación coordinada en el plano europeo para:

- Reducir las distorsiones en el mercado único.
- Impedir las importantes pérdidas de ingresos fiscales causadas por la competencia fiscal perniciosa.
- Impulsar el desarrollo de estructuras fiscales más favorables a la creación de empleo, en particular anulando la tendencia de los últimos años de, ante la imposibilidad de gravar los factores más móviles, aumentar la presión fiscal que soporta el factor trabajo.

Por ello se creó un Grupo de Alto Nivel, presidido por el Comisario de Fiscalidad Mario Monti, para el análisis de la situación y éste preparó un acuerdo sobre las medidas perjudiciales que existían en el plano comunitario y sobre mejoras en cuanto a colaboración entre las Administraciones tributarias nacionales para luchar contra el fraude fiscal: el Paquete Fiscal (COM (97) 564 final), formado por:

- El Código de Conducta sobre la fiscalidad de las empresas.
- La Propuesta de Directiva sobre la fiscalidad del ahorro.
- La Propuesta de Directiva sobre el pago de intereses y cánones entre empresas asociadas situadas en distintos Estados miembros.

La Directiva sobre la fiscalidad del ahorro ha sido una materia en la que los miembros de la Unión han mostrado bastante interés. Aún con esto, la Comisión, en su Propuesta de Directiva de 1998, buscó una solución mínima, pues eran evidentes las diferencias a la hora de llegar a un acuerdo. La Directiva se aplicaría únicamente a los intereses recibidos en un Estado miembro por un sujeto no residente en ese Estado.

En el modelo previsto, se daba opción a los Estados miembros de aplicar una retención en origen del 20%, evitándose la doble imposición internacional aplicando el método de

imputación ordinaria del Estado de residencia; o intercambiar información con la Administración Tributaria del país de residencia del perceptor de los intereses, de forma automática y en un plazo de tiempo determinado. La retención en origen no sería aplicada si quien recibe los intereses presenta al pagador de éstos un certificado de la Administración Tributaria de su país de residencia donde conste que ha sido informada de la existencia de tales intereses.

Tras diversas objeciones por parte de algunos Estados miembros, el Consejo ECOFIN de noviembre de 2000 detalló el contenido de la Propuesta de Directiva sobre fiscalidad del ahorro, inclinándose por el intercambio de información frente a la retención en origen⁹, siendo tal intercambio de información automático, sin que requiera reciprocidad. En 2001, la Comisión presentó una nueva Propuesta de Directiva que recogía los nuevos planteamientos.

La Propuesta de Directiva aplicable al pago de intereses y cánones entre empresas asociadas situadas en distintos Estados miembros propone la exención de la retención en origen para dichas operaciones, contemplando períodos transitorios para Grecia, Portugal y España; a este último, sólo en lo que se refiere a cánones. El contenido de esta Directiva, según el Consejo ECOFIN, debe ser concretado.

El Código de Conducta sobre la fiscalidad de las empresas establece, sin perjuicio de la aplicación de la legislación comunitaria, las medidas fiscales potencialmente perniciosas y constituye un marco general para la aplicación por parte de los Estados miembros de los principios de una competencia fiscal leal.

Con este Código se reconocen los efectos distorsionadores de la competencia fiscal desleal y se propone un marco para una competencia leal limitada: una coordinación fiscal.¹⁰ De hecho, tal Código parte del respeto al principio de subsidiariedad y no pretende afectar a las competencias de los Estados miembros y de la Comisión. Así, implica un compromiso por parte de las naciones para eliminar las medidas que se consideren perjudiciales; es decir, que los Estados miembros se comprometen a no adoptar nuevas medidas fiscales que pudieran ser lesivas para los intereses de la Comunidad, en concreto, para el mercado único.

Además, contiene también una preocupación especial por el funcionamiento de las empresas financieras y de servicios que operan en el plano internacional.

Pero, ¿sobre qué medidas se centra? El Código de Conducta se refiere a aquellas medidas sobre fiscalidad de las empresas, ya sean disposiciones legislativas, reglamentos o prácticas administrativas; que puedan influir en la localización de las actividades empresariales, incluyendo todas las actividades desarrolladas dentro de un grupo de empresas, en la

9 Aunque a Bélgica, Luxemburgo y Austria se le permite que apliquen transitoriamente una retención liberatoria en origen del 15% durante los tres primeros años, hasta 2005, y del 20% hasta 2009.

10 Aunque las instituciones comunitarias hablan de competencia fiscal leal, según las categorías que hemos definido en nuestro trabajo, debemos hablar de coordinación fiscal.

Comunidad. Pretende afectar también a los regímenes especiales aplicables a los trabajadores con efecto en la radicación de tales actividades empresariales.

De esta forma se consideran medidas fiscales potencialmente perniciosas aquellas que implican un nivel impositivo efectivo considerablemente inferior (incluido el tipo cero) al nivel general aplicado en el Estado miembro considerado. Tales prácticas pueden ser llevadas a cabo mediante tipos impositivos nominales, bases fiscales u otros medios. Para determinar si una medida concreta ha de considerarse perjudicial, tenemos los siguientes criterios:

1. Que las ventajas especiales se otorguen sólo a no residentes en el Estado miembro considerado, o sólo con respecto a las operaciones realizadas con no residentes.
2. Que las ventajas queden aisladas de la economía nacional del Estado miembro, no afectando a la base fiscal nacional.
3. Que se otorguen las ventajas sin que exista actividad económica real.
4. Que la base para determinar los beneficios de los grupos de empresas multinacionales no se ajuste a la normativa internacional o de la OCDE.
5. Que las medidas fiscales carezcan de transparencia; en concreto, cuando las ventajas se otorguen a través de una flexibilización de las normas legales, desde el plano administrativo y sin transparencia.

Los Estados miembros se comprometieron a enviar a la Comisión un listado de medidas que consideraban debían incluirse en dicha lista y fueron convocados para comunicar las medidas de otros miembros que estimaban debían analizarse. El Informe Primarolo, presentado al Consejo ECOFIN de noviembre de 1999, recogería tales medidas, dándose de plazo hasta 31 de Diciembre de 2002 para que fueran eliminadas las finalmente calificadas como perjudiciales.

Como resumen a esta etapa, podemos decir que a la vez que se continúa operando en aspectos muy concretos que determinan la competitividad de las empresas transnacionales y que atañen al factor capital; las instituciones europeas han propiciado un paso decisivo en la aproximación de los sistemas fiscales en cuanto a fiscalidad de las empresas. Este paso importante consiste en el reconocimiento de las posibles consecuencias negativas de una competencia fiscal desleal en el entorno europeo y la propuesta de iniciar una relación clara de coordinación fiscal. No podemos hablar de armonización fiscal al referirnos a estas medidas, ya que desde las propias instituciones europeas se deja claro que no se pretenden alterar las competencias nacionales en materia de fiscalidad, sino operar a través de las legislaciones internas de los Estados miembros.

Además, la coordinación se formula a través de la prohibición de ciertas prácticas que se consideran perjudiciales: a través de la prohibición del uso de ciertos instrumentos fiscales (ventajas fiscales). Pero también se pretende profundizar en una coordinación a través del intercambio de información.

Con todo, debemos advertir que la puesta en marcha del Paquete Fiscal, que habrá de aprobarse en su conjunto, se ha supeditado a una seria traba, pues se ha condicionado a la adopción de sus contenidos por terceros países (Suiza, Mónaco, Liechtenstein, Andorra, San

Marino,...) y por territorios asociados y dependientes de los Estados miembros para evitar una salida masiva de capitales de la Unión hacia otros mercados internacionales.

Cuarta etapa: desde 2001 hasta hoy

En el Consejo ECOFIN de julio de 2001, se acordó un programa de trabajo que habría de acabar a finales de 2002, cuando se aprobase el Paquete Fiscal.

Por otra parte, la Comisión realizó, ese mismo año, una Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social: "Política fiscal en la Unión Europea – Prioridades para los próximos años" (COM (2001) 260 final) que resulta una muestra clara del nuevo enfoque más global en materia de fiscalidad y que realiza un repaso a la situación de esta materia en la Unión Europea.

Con respecto a los objetivos generales de la política fiscal, plantea, a tenor del Consejo ECOFIN de abril de 1996, los tres grandes ejes:

La estabilización de los ingresos tributarios de los Estados miembros, haciendo referencia a los logros obtenidos en los criterios del déficit y de la deuda.¹¹

El correcto funcionamiento del mercado interior y la competitividad de las empresas, especialmente las que operan en el nivel internacional. En este eje, se contempla la necesidad de adecuar la política fiscal a la inminente ampliación que se prepara.

El objetivo de reforzar las políticas de la Unión; en concreto, el fomento del empleo y la modernización del modelo social europeo; aunque también el incremento de la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i) y la relación con el medio ambiente.

Además se propone hacer frente a la erosión de bases imponibles nacionales, en lo que respecta a la imposición directa, y plantea la posibilidad de luchar contra la competencia perniciosa de una manera más activa (contra los países que no cooperen) y progresar en la eliminación de la doble imposición internacional, así como progresar en la fiscalidad del comercio electrónico.

Estos objetivos que la Comisión expone, pueden parecer una novedad, sin embargo, aparecen ya en otras propuestas. Además, no debemos olvidar que las competencias en materia fiscal continúan residiendo en los Gobiernos nacionales, por lo que, para hablar de una verdadera aproximación en los objetivos de la política fiscal en la Unión, tendríamos que hacer el ejercicio de revisar qué objetivos se persiguen realmente a través de las prácticas fiscales, en concreto, en lo que atañe a la fiscalidad de las empresas.

11 No hemos hecho hincapié, en esta relación de etapas, en las restricciones del déficit y la deuda, pues es conocida la evolución de éstas, aunque quede claro que condicionan los sistemas fiscales y la política de cooperación fiscal.

Con todo, esta comunicación contiene ideas interesantes que pueden propiciar avances; mas provienen de los mecanismos para lograr los objetivos antes mencionados. ¿Qué mecanismos son?

Ante la reciente evolución de la ampliación-profundización del proceso integrador en Europa y la necesidad de adaptar la legislación, la Comisión ha mostrado su idea de que los procedimientos de directiva y reglamento, seguros desde el punto de vista jurídico, resultan desalentadores por el lento ritmo que imprimen al proceso de aproximación de las legislaciones fiscales, en general, y de la fiscalidad de las empresas, en particular. De esta forma, se piensa que es indispensable transgredir el requisito de la unanimidad; ya que, en un contexto de rápidos avances económicos y de inminente ampliación del mercado común, puede estancar la consecución real del mercado interior, al reducir las probabilidades de adoptar una decisión para hacer frente a las distorsiones fiscales que existen, así como las que puedan crearse.

Al margen del tema de la unanimidad, la Comisión pretende hacer un uso mayor de las facultades de ejecución conferidas por el Consejo, a tenor de lo que prevén los Tratados; y hacer un mayor uso de los procedimientos de infracción. También expone la pretensión de profundizar en los enfoques de legislación blanda o no legislativos, como el Código de Conducta, las recomendaciones, directrices o notas interpretativas; con una mayor participación del Parlamento en ellos.

Con respecto a la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo en el ámbito de los impuestos directos, la Comisión ha advertido que no es posible dejar que ésta sea la base para el progreso de la política de cooperación fiscal.

Por último, la Comisión ha expuesto la posibilidad de usar la Cooperación Reforzada entre subgrupos de Estados miembros que compartan una misma posición. Esta posibilidad fue introducida por el Tratado de Niza, el cual ya dejó claro que no debía significar el desconocimiento del mercado interior ni de las condiciones de la competencia. Con este instrumento de decisión, la Comisión ha dejado claro que se pretende crear unos beneficios para los países cooperantes que empujen al resto a involucrarse en la cooperación.

En resumen, en esta Comunicación la Comisión ha mostrado su apuesta por avanzar en materia fiscal, en concreto, en la fiscalidad de las empresas. Esta apuesta, contiene nuevas fórmulas que ahora se permiten en virtud de lo dispuesto en los Tratados, como la Cooperación Reforzada. Mas una cooperación que no incluya a todos los miembros puede no ser factible si no prospera la línea de evitar las prácticas de competencia desleal. Por otro lado, esta cooperación no ha de impedir el mercado común.

A continuación, entramos en la última gran apuesta de la Comisión: la Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo y al Consejo Económico y Social: "hacia un mercado interior sin obstáculos fiscales. Una estrategia destinada a dotar a las empresas de una base imponible consolidada del Impuesto sobre Sociedades para sus actividades a escala comunitaria" (COM (2001) 582 final).

En esta comunicación, así como en el estudio que la acompaña, se han analizado las consecuencias de las diferencias en el nivel efectivo de los Impuestos de Sociedades en los Estados miembros sobre la localización de la actividad económica y de la inversión, pero también cómo obstaculizan las disposiciones fiscales la actividad económica transfronteriza. De este modo, se pretende dilucidar un plan de acción para adaptar los Impuestos de Sociedades al nuevo marco económico y lograr un mercado único más eficaz y mejorar la competitividad empresarial.

Advirtiendo el limitado alcance que ha tenido el Informe Ruding, en la primera parte de esta comunicación se plantea la evolución del marco económico global desde comienzos de los noventa, caracterizada por:

- Numerosas fusiones y adquisiciones internacionales.
- Aparición del comercio electrónico e incremento de la movilidad de los factores económicos.
- Mayor integración económica en el mercado interior y en la Unión Económica y Monetaria.
- Consideración de un mercado interior comunitario por parte de las grandes empresas de la Unión Europea, que reorganizan y centralizan sus actividades a escala comunitaria.
- Mayor atención a las preocupaciones de los contribuyentes, con rentas más móviles.
- Nueva perspectiva, más real, de la eliminación de regímenes fiscales preferenciales nocivos en el mercado interior; por causa del Código de Conducta en la fiscalidad de las empresas.
- Perspectiva de que estos cambios se aceleren tras la ampliación.

Partiendo de estas consideraciones, la importancia de las características de los sistemas de tributación de las empresas se ve reforzada, en la medida en que los países del mercado común compiten fiscalmente. A tenor de lo que expone la comunicación, la fiscalidad de las empresas en la Unión ha de contribuir a la competitividad internacional de las empresas europeas y no perjudicar la actividad económica transfronteriza, ser lo más neutral posible de cara a las decisiones de los agentes económicos, no estorbar un cierto grado de competencia fiscal leal, por causa de prácticas de competencia fiscal perniciosas; y ayudar a la consecución de otros objetivos de la Comunidad.

A continuación se presentan las principales conclusiones a las que ha llegado el estudio realizado para esta comunicación. En primer lugar, se tratan las repercusiones de las diferencias en los niveles efectivos de Impuestos de Sociedades sobre los incentivos a la inversión en el marco del mercado interior común y, en segundo lugar, los principales obstáculos fiscales a las actividades económicas transfronterizas en el mismo entorno.

Con respecto al primer análisis, el estudio muestra una correlación entre la tributación y las decisiones sobre la localización de la inversión, mas deja claro que éste es únicamente uno de los factores que determinan las decisiones de inversión y de financiación.

Según los resultados, existe una amplia variación en la presión fiscal efectiva a la que se enfrentan los inversores residentes en los diferentes Estados miembros y en el modo en que cada país trata las inversiones realizadas en o desde otros países. En todos los Estados miembros se favorece la inversión en bienes intangibles y maquinaria, siendo el endeudamiento la forma de financiación más eficiente desde el punto de vista fiscal. Los diferenciales de tipos efectivos pueden implicar incentivos para la localización de las inversiones y limitar la competitividad de las empresas europeas; si bien se justifica parte de esta dispersión en la posibilidad de corregir posibles fallos del mercado y en los objetivos que se asignan a los sistemas fiscales en los diferentes Estados de la Comunidad.

El tipo impositivo efectivo del Impuesto sobre Sociedades es la variable principal que se usa para el análisis. Los diferenciales en esta variable se pueden explicar en gran parte por las variaciones en los tipos nominales de los impuestos (tipos impositivos legales, recargos e impuestos locales). Además, se realizan simulaciones sobre la repercusión de una armonización y se deduce que:

- La introducción de un tipo impositivo común en la Unión disminuiría la dispersión de los tipos efectivos en todos los Estados miembros.
- La introducción de una base imponible común o un sistema de definición de la base imponible del país de origen aplicado a los beneficios de las multinacionales en toda la Unión Europea parece que incrementaría la dispersión de los tipos efectivos, de mantenerse constantes los tipos nominales globales; aunque es posible que al establecer esta medida un grado de transparencia mayor, los tipos legales converjan, reduciéndose la dispersión de los tipos efectivos.

Con todo, el propio estudio advierte que no se han tenido en cuenta los efectos dinámicos de tales medidas ni las posibles reacciones que pudieran originarse, sino sólo los efectos estáticos.

Con respecto al segundo punto del estudio: los obstáculos fiscales que dificultan las actividades económicas transfronterizas en el mercado común y que limitan la competitividad internacional de las empresas europeas; en él se analizan con detalle las cuestiones clave y los principales obstáculos. En concreto, se destacan los que siguen:

- Los problemas en el tratamiento fiscal de la determinación de los precios de transferencia intragrupos, que implican elevados costes de cumplimiento y doble imposición potencial.
- Los flujos transfronterizos de ingresos entre empresas asociadas, a menudo sujetos a un impuesto adicional. En este punto se observa a la Directiva sobre sociedades matrices y filiales (90/435) como limitada en su ámbito de aplicación y se aprecia que su aplicación por parte de los Estados miembros ha resultado diferente, lo que lesiona su eficacia.
- Las limitaciones a la compensación transfronteriza de pérdidas, que pueden ser causa de doble imposición económica.

- Las cargas fiscales que se originan en las operaciones de reestructuración transfronterizas, donde la Directiva de fusiones (90/434) ha mostrado un alcance limitado y una aplicación desigual en los diferentes Estados miembros.
- Conflictos entre derechos impositivos y problemas concretos que presentan los Convenios de Doble Imposición en el seno de la Unión Europea, posibles causantes de doble imposición.
- Tendencia a favorecer la inversión nacional que existe en algunos sistemas impositivos.
- La paradoja de que empresas que funcionan en un mercado único europeo, se vean obligadas a respetar hasta quince legislaciones diferentes; lo que implica mayores costes de cumplimiento y barreras a la actividad económica transnacional.

Tras el análisis, la Comunicación presenta las soluciones para eliminar las distorsiones fiscales existentes. Las vías para la resolución que se muestran son dos:

Por un lado, medidas específicas que abordan problemas concretos y más urgentes (a corto y medio plazo), que constituyan los primeros pasos para un sistema general y que se basan en la mejora de la normativa actual y en su aplicación, en la denominada legislación blanda y en la colaboración de los Estados miembros. Por otro lado, se propone una solución general a largo plazo, que también parte del consenso, la cual consiste en la adopción de una base imponible consolidada del Impuesto sobre Sociedades para las actividades a escala comunitaria.

Con respecto a las medidas específicas, podemos dar las líneas generales que ofrece la Comunicación:

- Desarrollo de unas directrices sobre el impacto de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que faciliten el cumplimiento de los Tratados y sean útiles para los Estados miembros, las empresas y los tribunales nacionales.
- Ampliación y mejora de las Directivas existentes en materia de impuestos directos, sobre sociedades matrices y filiales y sobre fusiones; de forma que abarquen más impuestos, transacciones y empresas, incluyendo a las que queden sujetas al Estatuto de la Sociedad Europea (*Societas Europaeae* – SE). Esto incluye la publicación de unas directrices sobre los problemas de aplicación que han surgido, especialmente en lo que se refiere a evasión fiscal.
- Realización de una solución en materia de compensación transfronteriza de pérdidas, partiendo de la retirada de la Propuesta de Directiva vigente (COM (90) 595). En este sentido, se fomentarán los acuerdos previos sobre fijación de precios, así como la coordinación entre Estados miembros y entre éstos y las empresas, inspirándose en las propuestas de la OCDE. Además, se prestará especial atención a los problemas de doble imposición.
- Mejora del Convenio de Arbitraje, que lo convierta en un instrumento válido de la legislación comunitaria.
- Resolución de los problemas que presentan los convenios de doble imposición, facilitando una mayor coordinación con terceros países en esta política y elaborando un Convenio modelo inspirado en el de la OCDE.

- Atención especial a las pequeñas y medianas empresas que operan en el plano internacional, para que se beneficien también de los acuerdos.

Con respecto a la solución global que resuelva los problemas derivados de la existencia de quince sistemas fiscales, la Comisión propone en esta comunicación la solución de una base imponible consolidada del Impuesto de Sociedades para las actividades empresariales a escala comunitaria. Esta solución ha de afrontar los grandes retos de la tributación de las empresas en la Unión Europea, que por lo que entiende la Comisión, son: reducir los costes de cumplimiento, simplificar muchas de las operaciones internacionales de reestructuración, evitar la doble imposición, eliminar los problemas de fijación de precios de transferencia, permitir la compensación y consolidación global de los beneficios y pérdidas a escala comunitaria, anular las situaciones discriminatorias que todavía persisten, acabar con las facilidades a la evasión fiscal y así mejorar el rendimiento de los sistemas fiscales.

En este punto, ¿cuál es la estrategia que se ha de seguir para abordar la solución global? La Comisión ha expuesto que, junto con la aplicación de una base imponible consolidada, ha de establecerse un sistema de reparto, dejando como competencia de los Estados miembros la responsabilidad de fijar los tipos nominales del impuesto, los cuales se han mostrado en el estudio como el elemento más importante entre los determinantes de los ingresos públicos. Junto con esta concesión a la soberanía nacional de los Estados miembros, la Comisión contempla la posibilidad de usar la Cooperación Reforzada para facilitar los progresos y muestra los posibles beneficios para las diferentes Administraciones fiscales nacionales en lo que atañe a evasión y fraude fiscal para propiciar el entendimiento.¹²

Por otro lado, la Comisión confía en que las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC) sirvan de apoyo a la iniciativa de una base imponible común y expone que el Estatuto de la Sociedad Europea puede verse muy limitado de no acompañarse de medidas fiscales favorables a la Sociedad Europea.¹³

La Unión Europea ha planteado diversas posibilidades técnicas para llegar a la solución de una base imponible consolidada para las actividades a escala comunitaria. Estas son:¹⁴

- Imposición según el Estado de Origen.
- Base Imponible Común (Consolidada).
- Impuesto Europeo sobre la Renta de Sociedades.
- Base Imponible Única Armonizada en la Unión Europea.

12 Con respecto a la Cooperación Reforzada, en la propia Comunicación se plantean serias dudas sobre su conveniencia por la posibilidad de que se formase más de un grupo de países cooperantes (COM (2001) 582 final; pág. 50).

13 En el curso de 2004 se prevé puedan optar por esta nueva forma jurídica las empresas que cumplan los requisitos.

14 Para más información sobre otras vías para la armonización de los impuestos de sociedades, ver Bond, S., Chennells, L., Deveraux, M.P, Gammie, M.; Troup, E. 2002.

La adopción de cualquiera de estas medidas, supondría la superación en mayor o menor medida de las distorsiones fiscales al funcionamiento de la competencia, en el seno de la Unión Europea, pero nunca fuera de este ámbito. Por otra parte, todas requieren de un explícito acuerdo político fruto del consenso y para ello se prevé un dilatado estudio por parte de todos los agentes implicados que tendrá lugar en los próximos años.

A continuación expondremos los puntos esenciales de estas opciones que la Comisión Europea ha planteado para el abordaje de lo que ha venido denominando como una solución global.

Imposición según el Estado de Origen

Según esta técnica, la base imponible, formada por las rentas obtenidas a escala comunitaria, se calcula con arreglo a la normativa del Estado de residencia de la sociedad. Los tipos de gravamen a aplicar serían los del Impuesto de Sociedades de cada uno de los Estados.¹⁵

Con este método existirían diferentes definiciones de base imponible, aunque a cada sociedad se le aplicaría una de ellas, para ello se requiere el reconocimiento mutuo, por parte de los Estados miembros, de las restantes normativas nacionales. Además, este régimen será opcional para las empresas de los Estados miembros. Por otro lado, los ingresos fiscales se repartirían según una fórmula previamente establecida.

Aunque este enfoque no implica una reducción de los costes administrativos y de cumplimiento tan importante como la que ofrecen otros métodos, hemos de advertir que ofrece una ventaja importante, pues no requiere un acuerdo sobre los elementos que han de constituir la base imponible. Por esto puede considerarse la posibilidad de su aplicación transitoria hasta el entendimiento.

Base Imponible Común Consolidada

Este método consiste en la formulación de una nueva normativa armonizada de la Unión Europea para la determinación de una base imponible a escala europea, recayendo en los Estados miembros las facultades para fijar los tipos impositivos. Este régimen sería opcional para las empresas, de forma que vendría a ser paralelo a las actuales normas nacionales (la otra opción).

Por supuesto, este método reduciría las distorsiones fiscales y propiciaría que las empresas opten por una u otra normativa en función de la eficiencia. Como principal problema, plantea la necesidad de realizar un acuerdo que se refiera, por ejemplo, a la normativa de gastos deducibles, a las deducciones y a las bonificaciones fiscales permitidas. También exigirá un acuerdo sobre las fórmulas de reparto de la recaudación.

¹⁵ Existe otra modalidad dentro de este enfoque que consiste en la aplicación no sólo de la base, sino también de los tipos impositivos del país de residencia (Bond, S., Chennells, L., Deveraux, M.P, Gammie, M.; Troup, E. 2002; pág. 25).

Impuesto Europeo sobre la Renta de Sociedades

Esta vía fue concebida como régimen obligatorio para las empresas multinacionales, mas posteriormente se ha contemplado la posibilidad de que coexistan una base imponible común y las normas nacionales, siendo opcional.

En su planteamiento más radical, supondría afectar no sólo a la base imponible, sino también a los tipos impositivos, que podrían quedar como tipo único o, lo que es más probable, dentro de unas bandas. Esto repercutiría enormemente en las soberanías nacionales en materia fiscal. Además, supondría una Administración centralizada del impuesto, quedando para un acuerdo qué hacer con la recaudación. Si ésta tuviera la consideración de recurso propio comunitario, habría que establecer el posible reparto entre las instituciones nacionales y comunitarias, o su destino al Presupuesto comunitario.

Como ventajas principales ofrece la posibilidad de eliminar las distorsiones fiscales en el seno del mercado único, así como la extinción del fraude y la evasión fiscales en el entorno comunitario y la reducción de los costes de cumplimiento. Sin embargo, no resuelve la posibilidad de que se den tales problemas fiscales fuera de la Unión. Además, no sólo sería necesario un acuerdo sobre las características del impuesto y su reparto, sino que implicaría un acuerdo en torno a cómo ha de ser la nueva Administración Fiscal comunitaria.

Además, lo expuesto aquí vale para esa modalidad más radical. No se ha concretado qué modalidad específica se propondría finalmente.¹⁶

Base Imponible Única Armonizada en la Unión Europea

Este enfoque, considerado el más tradicional, consiste en la armonización de las normas nacionales sobre tributación de sociedades, originando una base y un sistema únicos de impuestos sobre las empresas en la Unión que sustituirían a los sistemas nacionales, aunque manteniendo las competencias sobre tipos impositivos en el ámbito nacional.

Con respecto a las diferentes vías aquí tratadas para la armonización de la base imponible, tenemos que advertir que sólo las tres últimas son verdaderamente armonización fiscal,¹⁷ pues en ellas los Estados miembros pierden las facultades de definición de la base imponible. En cambio, la primera: la Imposición según el Estado de Origen, es una vía para la coordinación fiscal. Además, estas vías para la cooperación aparecen, salvo la última, como opcionales en la Comunicación y todas actúan en campo muy concreto, el de las empresas que operan a escala comunitaria.

16 Para un análisis más detallado de diversas modalidades de este enfoque, ver Bond, S., Chennells, L., Deveraux, M.P, Gammie, M.; Troup, E. 2002; pp.23-25.

17 Aunque el Impuesto Europeo sobre la Renta de Sociedades, en su versión más radical, significaría una verdadera unificación fiscal.

Por último, tenemos que detenernos en otra fórmula que la Comisión trata de afianzar: la cooperación en la gestión, la información y la inspección tributarias. Para tal fin ha propuesto el Programa Fiscalis 2007 (COM (2002) 10 final).

Tras los buenos resultados que el Programa Fiscalis ha propiciado en el corto plazo, revelándose como un instrumento de apoyo a la política fiscal muy valioso, la Comisión ha creído oportuna su reforma y mejora.

La difusión de conocimientos y de la informática, el incremento de la experiencia de los agentes participantes, la posibilidad de adopción de nuevas prácticas administrativas en cooperación con otras Administraciones fiscales por parte de los funcionarios, así como la mejora del control y la lucha contra el fraude fiscal en la imposición indirecta; ha provocado que la Comisión plantee la posibilidad de aplicar este programa a la fiscalidad directa mediante el Programa Fiscalis 2007.

Además, al hacerlo accesible a los países candidatos a la adhesión, ha abierto la posibilidad de que los futuros Estados miembros participen en seminarios e intercambios, lo que prepara el camino para la adhesión, a través de la cooperación administrativa.

En la nueva versión del programa, el objetivo es mejorar el funcionamiento de los sistemas fiscales en el mercado interior aumentando la cooperación entre los participantes, las Administraciones y sus funcionarios e identificar y mejorar áreas como la legislación y las prácticas administrativas. Se pretende reforzar las medidas de control y antifraude y apoyar la cooperación entre las Administraciones fiscales. Para ello, se aspira a:

- Ampliar el programa a los impuestos directos. En este sentido, se trata de mejorar el funcionamiento de las Administraciones en un ámbito en el que apenas existe coordinación, siendo necesario elaborar mecanismos de cooperación administrativa y asistencia mutua, donde hay problemas de organización. En definitiva, se trata de paliar la carencia de cultura administrativa transnacional reforzando los intercambios (automáticos) de información.
- Satisfacer mejor las necesidades específicas de los candidatos a la ampliación.
- Mejorar los sistemas de comunicación fiscal y de intercambio de información, reforzando el papel de las nuevas tecnologías.
- Vincular más directamente los objetivos del programa a los de la política fiscal y elaborar normas de evaluación más estructuradas.

Como resumen a esta última etapa del proceso de cooperación en tributación de empresas que hemos analizado, podemos decir que se trata de una continuación de la coordinación fiscal, donde las medidas se ejercen desde la legislación interna de los Estados miembros. A pesar del importante esfuerzo de las instituciones comunitarias, que pretenden nuevas formulaciones para la cooperación (abordando los objetivos de las políticas fiscales en la Unión Europea y su relación con los instrumentos), podemos ver que este esfuerzo continúa supeditado, por el requisito de la unanimidad, a los pareceres nacionales.

Ante esta situación la Comisión está trabajando en una doble vía que consiste, a corto y medio plazo, en el perfeccionamiento de la coordinación fiscal mediante medidas específicas, donde podemos incluir el Programa Fiscalis 2007; y a largo plazo, en hacer posible el tránsito hacia una armonización en la fiscalidad de las empresas. Además, la Comisión ha comenzado a promover el cambio de la unanimidad por una mayoría cualificada, a la vez que no descarta el uso de los mecanismos de Cooperación Reforzada, mostrándose mucho más activa en su lucha contra los países no cooperantes tanto de la propia Unión, como de fuera de ésta. Con todo, debemos resaltar que la vía de la cooperación en las competencias no ha sido afrontada.

4.c. Justificación económica de la cooperación fiscal

Completaremos nuestro trabajo realizando una exposición de las principales justificaciones y críticas que se han realizado a la posibilidad de una aproximación en las estructuras tributarias del Impuesto de Sociedades para la eliminación de las distorsiones fiscales¹⁸.

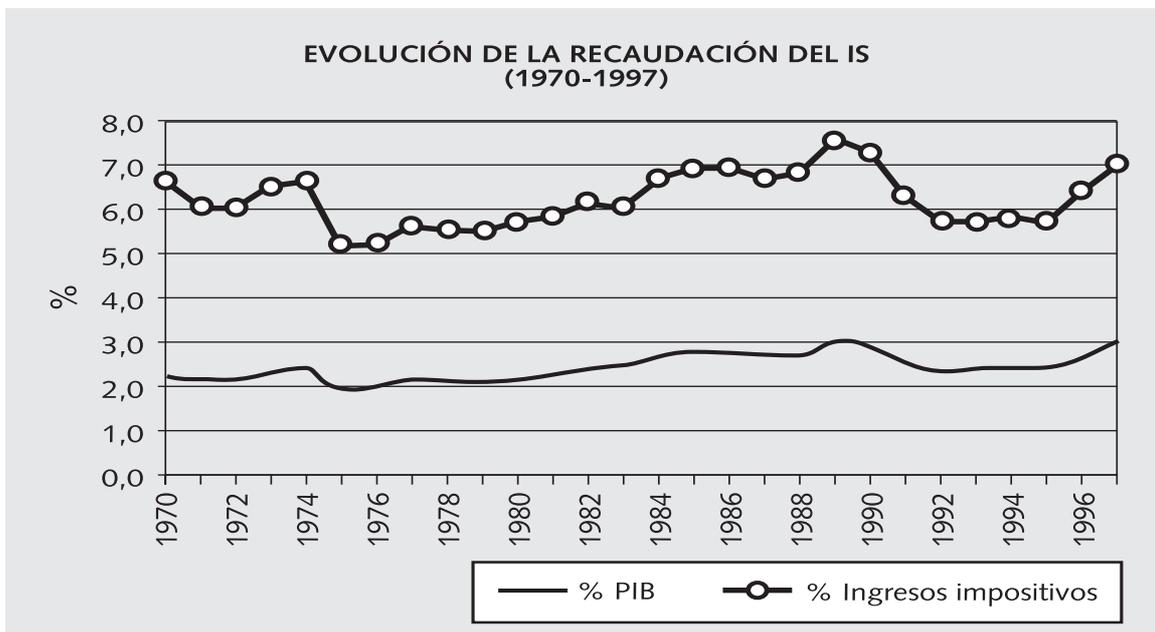
La posibilidad de planificación y localización fiscal de las actividades empresariales, producto de la existencia de quince sistemas tributarios diferentes e independientes. Tal localización fiscal de actividades al margen de la eficiencia del mercado, propicia unos costes elevados a la economía en términos de eficiencia, al no localizarse la actividad buscando únicamente costes de producción menores.

Además implican costes elevados a las Administraciones tributarias nacionales y a los propios contribuyentes. A las Administraciones, les obliga a incurrir en costes administrativos para impedir la elusión y la evasión fiscal. A los contribuyentes les obliga a respetar quince normativas diferentes; de este modo, empresas que operan en un mercado interior europeo tienen que respetar quince normativas, lo que supone un freno para la adquisición de escalas europeas en sus actividades, además de los costes administrativos.

La cooperación fiscal puede evitar la reducción de los ingresos fiscales y la erosión de las bases imponibles de los Estados miembros. Cuando observamos la evolución de la recaudación del Impuesto sobre Sociedades, no se observa un descenso significativo en los ingresos. Esto parece deberse a que la reducción experimentada por los tipos nominales se ha visto compensada por el incremento en las bases imponibles y la bonanza económica. Pero la base imponible no podrá seguir ampliándose de forma ilimitada y la posibilidad de un estancamiento de la economía podría disminuir los ingresos y poner en peligro el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (Zubiri Oria, I. 2001). (VER GRÁFICO N°1).

18 Volvemos a apoyarnos en el trabajo de Rubio Guerrero, J. J. y Barruso Castillo, B. 2002 para la exposición de tales críticas y justificaciones, así como en los gráficos que ilustran lo expuesto sobre la recaudación del IS y evolución de los tipos efectivos de gravamen en la UE.

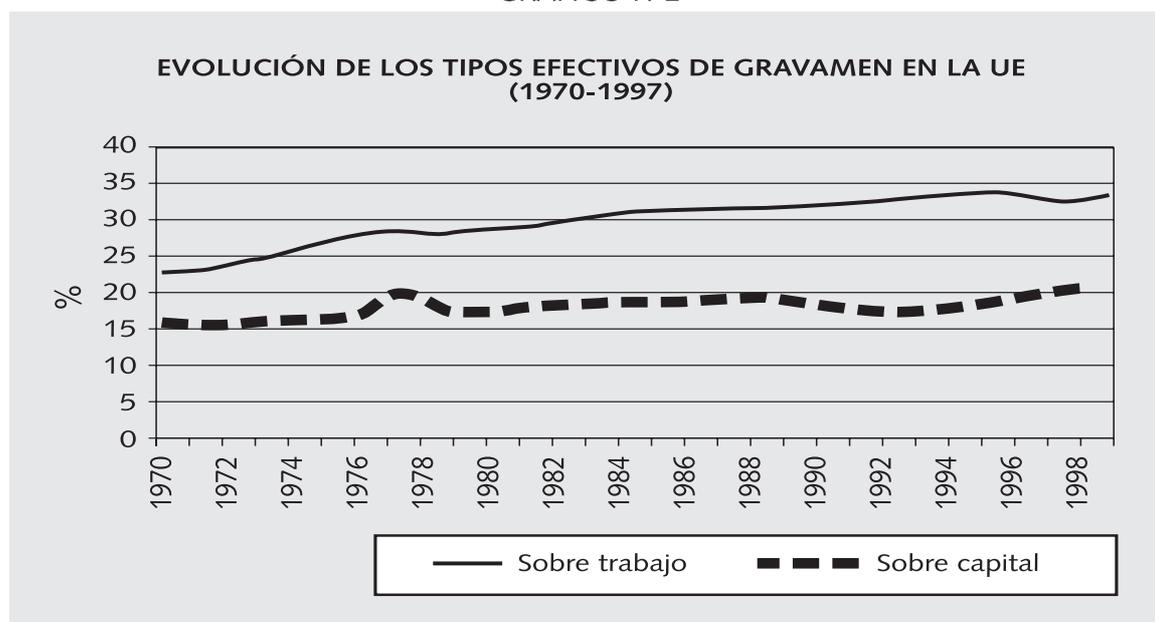
GRÁFICO N°1



Fuente: Rubio Guerrero, J.J. y Barroso Castillo, B. 2002, a partir de EUROSTAT (2000).

Por otro lado, los sistemas tributarios parece han apoyado la fiscalidad del factor trabajo, frente a la del factor capital, más móvil, y de las empresas, con posibilidades de planificación fiscal. Esto es lo que parece desprenderse de la evolución en la brecha de los tipos efectivos sobre el factor trabajo y el capital, que se ha incrementado. Esto hace más difícil el objetivo de creación de empleo. (VER GRÁFICO N°2).

GRÁFICO N°2



Fuente: Rubio Guerrero, J.J. y Barroso Castillo, B. 2002, a partir de EUROSTAT (2000).

Puede darse un desequilibrio entre una política monetaria única y una política fiscal sin coordinación, que impida la efectividad de la política mixta; lo que lleva a la necesidad de que se coordinen las políticas fiscales de los Estados miembros y éstas con la política monetaria comunitaria. Sin embargo, tras la adopción de tal política monetaria única, las políticas fiscales son el único medio para la estabilización en el ámbito nacional para los países de la zona euro.

Mediante la cooperación fiscal se facilita la utilización de los sistemas fiscales para apoyar otras políticas, en concreto, la de creación de empleo y la medioambiental.

Sin embargo, la política de cooperación fiscal reduce la soberanía nacional en materia fiscal. Esto limitará a buen seguro las posibilidades de avanzar en esta política, pues unido al hecho de que existen diversas concepciones del papel y el nivel óptimo de los sistemas fiscales (tantas como Estados miembros); tenemos la circunstancia de que los beneficios de la cooperación no se repartirán por igual en todo el territorio comunitario.

Podemos afirmar que la inminente ampliación de la Unión Europea se presenta hoy como un arma de doble filo para la política que nos ocupa. Por un lado, está suscitando un arduo debate sobre el papel de la unanimidad, que puede acabar con este procedimiento de decisión. Al margen de que es el único procedimiento que asegura el pleno consenso, pasar al procedimiento de mayoría cualificada, al menos en algunos aspectos, facilitaría la toma de decisiones. Por otro lado, a buen seguro la ampliación elevará los diferenciales existentes en cuanto al trato fiscal de las sociedades. Un escenario de ampliación con unanimidad parece que anularía las posibilidades de armonizar, si no también las de coordinar, la fiscalidad de las empresas. Además, ¿hasta qué punto se puede mantener, tras una ampliación, una competencia fiscal elevada sin importantes efectos negativos para las políticas económicas y las economías de la Unión?

Ante todas estas cuestiones, la Unión Europea ha optado por un enfoque de doble vía, como hemos expuesto anteriormente. También hemos podido apreciar que para avanzar hacia una mayor cooperación, las instituciones europeas están encontrando un serio freno en la necesidad de una unanimidad del Consejo para la adopción de las medidas fiscales. Además, la unanimidad es un procedimiento que haría casi imposible avanzar en la cooperación tras la ampliación de la Unión Europea. Todo esto ha hecho que se replantee tal norma de decisión. Sin embargo, no existe un planteamiento de transformación de las competencias en materia fiscal.

Las competencias fiscales sobre imposición de sociedades en los diferentes Estados miembros se hallan distribuidas de forma muy desigual. Además, las competencias fiscales en las instituciones comunitarias se sustentan en la unanimidad del Consejo, lo que otorga importancia a las nacionalidades en una materia que, de avanzar, reduciría sus competencias.

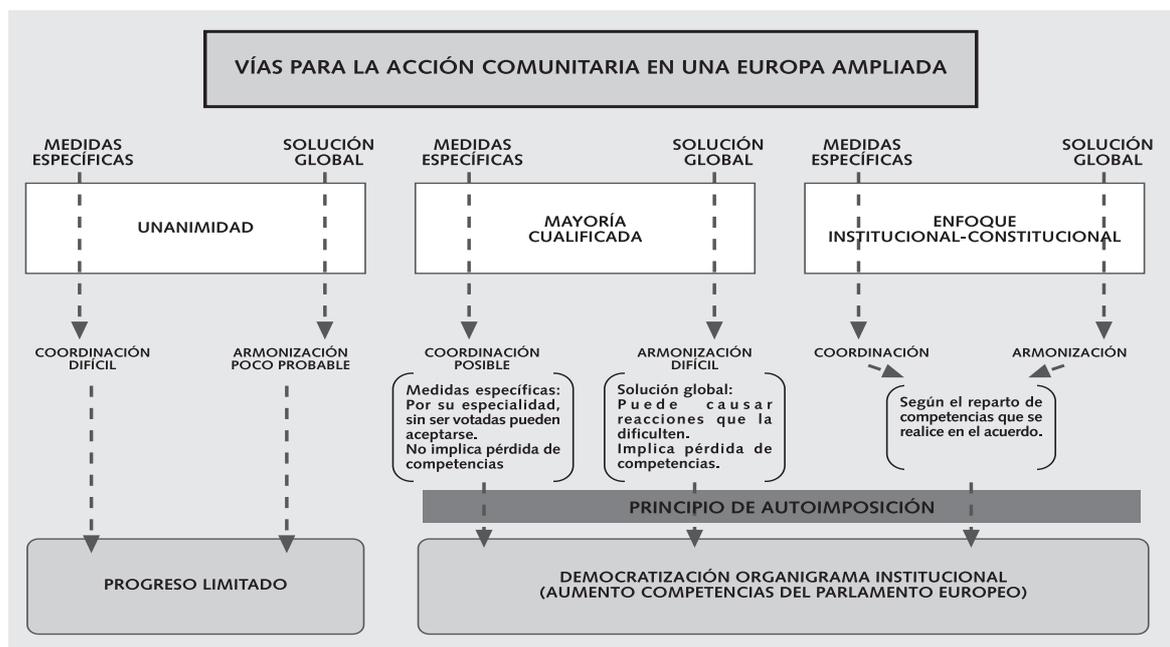
A nuestro juicio, el orden en las competencias fiscales haría mucho más fácil y efectivo el progreso de la política de cooperación fiscal. Tal ordenación puede surgir de un enfoque institucional-constitucional, mediante un acuerdo sobre competencias y normas de decisión asociadas a tales competencias, que delimite el campo de acción de las diferentes instituciones en la política fiscal en general y, en particular, en la política de cooperación en el Impuesto de Sociedades.

Pero, si de tal acuerdo surgen competencias propias de la Unión Europea, ¿cómo se aceptaría que instituciones cuya legitimidad democrática se puede considerar muy indirecta tuvieran competencias fiscales? Este hecho supondría transgredir el principio de autoimposición¹⁹, según el cual son los representantes políticos, elegidos democráticamente por los ciudadanos, los que deciden en materia de impuestos. No transgredir dicho principio implicaría la reformulación y democratización del organigrama institucional de la Unión, que otorgue mayores competencias al Parlamento Europeo.

Fuera de un acuerdo como el mencionado, tales cambios en dicho organigrama, también parece que deberían darse, ya que, de lo contrario, una decisión adoptada fuera de la unanimidad del Consejo transgrediría el mismo principio de autoimposición al aplicarse en aquellos países donde no se vote favorablemente una mayor cooperación. Además, en tal situación estos Estados podrían hacer complicada la adopción de las decisiones y reducir su efectividad.²⁰

Con esto, la democratización del organigrama institucional europeo, previa a futuros intentos armonizadores, se nos revela como fundamental para el progreso de la política de cooperación fiscal en la Unión Europea.

CUADRO N°3
VÍAS PARA LA ACCIÓN COMUNITARIA EN UNA EUROPA AMPLIADA



Fuente: elaboración propia.

19 Con dicho principio de autoimposición nos estamos refiriendo en definitiva a que sea el Legislativo, representante del pueblo, el que impone a éste un tributo. Es decir, nos estamos refiriendo al requisito de legalidad para el establecimiento de tributos (Menéndez Moreno, A.1998; pp. 393-394).

20 Esta posibilidad ha de tenerse especialmente en cuenta en el caso de soluciones de tipo global (que impliquen una verdadera armonización), pues en el caso de las medidas específicas (de coordinación), esa especificidad hace que puedan aceptarse sin haber votado a su favor. Por otro lado, al implicar trasvase de competencias, no es de extrañar que, por deseo de los propios Estados miembros, no se aplicase la norma de la mayoría cualificada a decisiones sobre armonización.

5. RECAPITULACIÓN

En este trabajo hemos presentado las diferentes formas de relación entre jurisdicciones fiscales, así como sus posibles formulaciones. Tras los capítulos segundo y tercero, de contenido teórico, hemos analizado el devenir de la política de cooperación en tributación de sociedades de la Unión Europea para determinar los criterios económicos, pero también políticos, que hacen necesario el progreso en esta política. En este punto, abogamos por la adopción, junto con el actual enfoque de la Comisión, de un enfoque institucional-constitucional que propicie el punto de partida para los necesarios avances. Sin embargo, previa a un acuerdo de este tipo o a una acción de política económica que prescinda de él, creemos debe ser la democratización de las instituciones europeas.

BIBLIOGRAFÍA

- Albi, E.; González-Páramo, J. M.; Zubiri, I.:
- *Economía Pública I*. Ed. Ariel. Barcelona, 2000a.
- *Economía Pública II*. Ed. Ariel. Barcelona, 2000b.
- Bond, S. Chennells, L. Gammie, M. y Troup, E.: «Armonización de los impuestos de Sociedades en Europa: guía para un debate»; *Noticias de la Unión Europea*, nº.208 de 2002 (año XVIII), CISS, Madrid. Pp. 21-27.
- Buchanan, J. M.: *Economía y Política*, Universidad de Valencia, 1986.
- Buchanan, J. M.: *Economía Constitucional*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1993.
- Calvo Bernardino, A. y Paúl Gutiérrez, J.: «Las políticas económicas nacionales y la globalización» (capítulo 3); en Fernández Díaz, A. (Dir.): *Fundamentos y papel actual de la política económica*. Ed. Pirámide, Madrid, 1999. Pp. 91-112.
- Hitiris, T. y Vallés, J.: *Economía de la Unión Europea*. Ed. Prentice-Hall, 1997.
- Frank, R. H.: *Microeconomía y conducta*. Ed. Mc.Graw-Hill. Madrid, 1995
- Guervós Maíllo, M^a. A.: «Perspectivas de futuro de los impuestos ambientales en la Unión Europea»; *Noticias de la Unión Europea*, nº.190 de 2000 (año XVI), CISS, Madrid. Pp. 83-98.
- Maldonado García-Verdugo, A.: «Ejercicios sobre competencia fiscal perjudicial en el seno de la Unión Europea y de la OCDE: semejanzas y diferencias», *documentos de Trabajo DOC*. Nº.4/01, IEF. Documento digital, 2001.
- Menéndez Moreno, A.(1998): «Aspectos jurídicos de la armonización fiscal de la Unión Europea» (tema IX); en Vega Moco-roa, I. (coord.): *La integración económica europea: curso básico*. Ed. Lex Nova. Valladolid, 1998. Pp. 389-407.
- Vega Moco-roa, I.: «La armonización fiscal europea: aspectos económicos» (tema VIII); en Vega Moco-roa, I. (coord.): *La integración económica europea: curso básico*. Ed. Lex Nova. Valladolid, 1998. Pp. 351-384.
- Rubio Guerrero, J. J. y Barruso Castillo, B.: *El futuro de la imposición directa en la Unión Europea*. Ponencia presentada a los IX Encuentros de Economía Pública. Vigo-Febrero. Documento digital, 2002.
- *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (firmado en Roma el 25 de marzo de 1957) versión consolidada*; en OFICINA DE PUBLICACIONES OFICIALES DE LAS COMUNIDADES

- EUROPEAS (OPOCE): *Unión Europea. Recopilación de los Tratados*. Luxemburgo, 1999. Documento digital (formato PDF). Disponible en: <http://europa.eu.int/eur-lex/>
- Zubiri Oria, I.: «Las reformas fiscales en los países de la Unión Europea: causas y efectos», *Hacienda Pública Española*, monografía 2001. Pp. 13-51.
 - Documentos de la Comisión Europea:
 - COM (97) 564 final: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: *Paquete de medidas para hacer frente a la competencia fiscal perniciosa*.
 - COM (2001) 260 final: Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Consejo Económico y Social: *Política fiscal en la Unión Europea – Prioridades para los próximos años*.
 - COM (2001) 582 final: Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Consejo Económico y Social: *Hacia un mercado interior sin obstáculos fiscales. Una estrategia destinada a dotar a las empresas de una base imponible consolidada del impuesto sobre sociedades para sus actividades a escala comunitaria*.
 - COM (2002) 10 final: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: *relativa a la conveniencia de la continuación de un programa de acción destinado a mejorar los sistemas fiscales del mercado interior*. Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo: *por la que se adopta un programa comunitario destinado a mejorar el funcionamiento de los sistemas fiscales en el mercado interior (programa Fiscalis 2007)*.

JUAN RODRÍGUEZ GARCÍA
Profesor Titular de la Escuela Universitaria de Estudios
Empresariales y Administración
Pública de Jerez (Universidad de Cádiz)

LA FINANCIACIÓN DE LA HACIENDA MUNICIPAL

SUMARIO: 1. Introducción. - 2. Configuración de las Haciendas Locales. - 2.1. Principales figuras tributarias. - 2.1.1. El Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI). - 2.1.2. El Impuesto de Actividades Económicas (IAE). - 2.1.3. El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM). - 2.1.4. El Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU). - 2.1.5. El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO). - 2.2. Tasas, precios públicos y otros ingresos. - 2.3. Participación en los ingresos del Estado (PIE). - 3. La Ley de Estabilidad Presupuestaria y los Entes Territoriales. - 4. El Pacto Local y nueva configuración competencial de los Ayuntamientos. - Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

Es bien conocido que el proceso de descentralización administrativa registrado en España desde la Constitución de 1978, se ha distinguido fundamentalmente hacia las Comunidades Autónomas (CC.AA.) que surgiendo de la nada y creadas como nuevo nivel de gobierno, han llegado a absorber en dos décadas (1980-2000) más de la cuarta parte del gasto público total. Frente a la pujanza de las CC.AA., las Haciendas Locales, de las cuales la parte fundamental la componen las Haciendas Municipales, han venido quedando relativamente rezagadas.

Los municipios han desempeñado un papel de primer orden en la España democrática. Han sido capaces de liderar proyectos colectivos, gestionar más que satisfactoriamente los servicios que tienen encomendados y asumir las demandas de los ciudadanos, cuando alguien debía hacerlo. Esto puede haber enmascarado una realidad incuestionable: tener unos municipios extremadamente débiles en términos presupuestarios y competenciales.

A pesar de haberse producido un importante proceso de descentralización de la Administración Central a las Autonomías, la Administración Local se ha ido quedando relegada una y otra vez y sigue prácticamente allí donde se encontraba al principio de la transición democrática. En estos momentos supone el 13% del gasto público Total, por el 58% del Administración Central y el 29% de las Autonomías. Se trata de porcentajes mucho más

reducidos de los que se producen en otros países: en los Estados federales la media se sitúa en torno al 20%, y en los Estados unitarios en el 30%.

El espacio local, a pesar de sus luces y sus sombras, ha sido, es y será, el espacio por antonomasia de la gestión política, el principal laboratorio de experiencias democráticas, la dimensión pública más cercana a los ciudadanos, y por ello, el ámbito en el que la gente puede participar en la configuración de los asuntos públicos. Además, el tan glosado principio de subsidiariedad proclamado por la Carta Europea de la Autonomía Local recomienda que las tareas públicas que se puedan acometer desde los gobiernos locales no se ubiquen en otros niveles de gobierno. En este sentido, la vuelta a lo local no es sólo una cuestión técnica o administrativa. Sobre todo, lo relevante reside en potenciar los espacios políticos más próximos a los ciudadanos para facilitar la emergencia del repertorio de iniciativas sociales que nacen del dinamismo vital de la realidad.

Dado que muchos de los servicios fundamentales para el bienestar de los ciudadanos lo reciben de sus Ayuntamientos, la constitución de los Ayuntamientos democráticos en 1979 trajo consigo una creciente demanda de mejoras en los servicios municipales. La insuficiencia de recursos financieros de las Haciendas Locales motivó sendas operaciones de asunción de la deuda local por parte de la Administración Central en el año 1979 y 1983.

Incrementar significativamente el peso presupuestario y competencial de los municipios es hoy una prioridad. Hay que establecer un objetivo claro y preciso de descentralización, en la línea del 40%, 30% y 30% que alguna vez se ha señalado. Ello exige ampliar su marco de responsabilidades competenciales y revisar su sistema de financiación. En este sentido habría que avanzar en una triple dirección. En primer lugar, los Ayuntamientos deberían ser los responsables directos de la gestión de ciertas competencias, como educación básica, la vivienda, el fomento del empleo y las políticas de familias, que en muchos países son típicamente municipales; en segundo lugar, los municipios deberían recibir la financiación adecuada para un conjunto de gastos no obligatorios, que llegan a representar actualmente el 30% del presupuesto; en tercer lugar, existen materias como la inmigración y la seguridad que exigen políticas de Estado, porque a la vez que tienen una dimensión global producen implicaciones locales y sólo pueden ser tratadas convenientemente con una acción concertada.

Con la aprobación de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (LRHL) de 1988 se trató de abrir una nueva etapa en la que la suficiencia de recursos, la estabilidad de un sistema pactado de transferencias y una amplia autonomía tributaria fuesen la base de la reforma de las Haciendas Municipales. Transcurridos más de dos lustros desde aquella reforma, se plantea de nuevo el asunto de la financiación municipal, ligado esta vez a la materialización de un Pacto Local, que contemple una mayor asunción de competencias por parte de los municipios y profundice la descentralización hacia el nivel de gobierno más próximo a los ciudadanos. En suma se trata de aplicar entre las distintas Administraciones de nuestro país el principio de subsidiariedad proclamado en la Unión Europea.

Es evidente que este pacto debe situarse necesariamente a dos niveles. Por una parte, la financiación de los municipios es fundamentalmente responsabilidad del Administración Central, y es ésta la que debe dar los pasos necesarios. Por otra parte, lo concerniente a la descentralización de competencias, es sobre todo responsabilidad de las CC.AA., y deben ser éstas las que decidan los contenidos, modalidades y ritmo de la descentralización hacia los Ayuntamientos.

Por eso, el reforzamiento de los espacios locales, lejos de propiciar escenarios de confrontación con las Autonomías nos conduce a inteligentes repartos de poderes y competencias, de manera que los ciudadanos puedan recibir mejores servicios públicos. Mientras que los Estados deben comprometerse, sobre todo, en las llamadas tareas de definición y análisis de las políticas públicas básicas de solidaridad y equidad; compete a las autoridades autonómicas y locales buscar la mejor forma de gestionar los servicios públicos.

Municipalismo y autonomismo deben ir juntos y no parecer como proyectos enfrentados. Más autogobierno y capacidad de decisión para las CC.AA. y más responsabilidad, capacidad de gestión y presupuestos para los municipios. Creemos que la realidad administrativa de España es plural y compleja y no se entiende desde el pensamiento único y desde la unilateralidad, por lo que es necesario una permanente atención a todos los aspectos de la realidad social.

2. CONFIGURACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES

La Administración Local ha realizado en los últimos años un esfuerzo encomiable para acercarse a los ciudadanos en todos los ámbitos de actuaciones. Dentro de esta voluntad, que se basa en los criterios de eficacia y transparencia se enmarca la política de mejorar la calidad de servicios de las Haciendas Públicas Municipales. El objetivo final es claro: conseguir que el proceso a través del que los ciudadanos pagan una cantidad de dinero al erario público municipal en función de unos bienes o actividad a cambio de unos servicios determinados, sea lo más simple, cómodo y ágil posible, sin que genere por ello unos costes adicionales.

Actualmente las Haciendas Municipales se encuentran con un problema de entrada. Dentro de la división impositiva estatal, quedan reservados para la Administración Central los impuestos más modernos, mientras que los municipios se han quedado con los tributos más antiguos (contribución urbana, impuesto de circulación, actividades económicas, etc.). Además, mientras que los impuestos estatales se basan en la autoliquidación presentada por el contribuyente de manera regular, la gestión de los impuestos locales está concebida como un proceso en el que el contribuyente recibe una liquidación por parte del Ayuntamiento, que la realiza en base a las informaciones que obran en su poder.

En el ámbito de la Hacienda Estatal es el contribuyente el que pasa cuentas con la Hacienda Pública, según sus propios datos, y ésta realiza un trabajo de verificación de los

resultados que se le presentan. En el ámbito local, la Administración Municipal realiza los cálculos de la liquidación y los notifica al contribuyente; éste, en caso de desacuerdo, debe recurrir y presentar los datos que obran en su poder y que den fe de sus afirmaciones.

Este hecho se traduce en unos impuestos locales costosos de cobrar y que generan una logística recaudatoria notable. Los Ayuntamientos han visto como se ha ido generando un volumen de carga administrativa importante para hacer frente a esta situación.

El artículo 2 de la LRHL enumera los recursos económicos con los que cuentan las Haciendas Municipales, que, con arreglo a su origen podemos clasificar en:

1) *Recursos propios:*

- a) Ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho privado.
- b) Tributos propios: tasas, contribuciones especiales, impuestos, recargos exigibles sobre impuestos de las CC.AA. o de otras Entidades Locales.
- c) Recursos percibidos en concepto de precios públicos.
- d) Productos de multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
- e) Otras prestaciones de Derecho privado.

2) *Recursos derivados de la financiación ajena:*

- a) Participación en los ingresos del Estado (PIE) y en los de las CC.AA. (PICA).
- b) Subvenciones.
- c) Productos de operaciones de créditos.

Entre los impuestos, tienen carácter obligatorio para todos los Ayuntamientos: el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), el Impuesto de Actividades Económicas (IAE) y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM); asimismo tienen carácter potestativo: el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU), y el Impuesto sobre Construcción (ICIO). En el CUADRO N° 1 y en el N°2 se recoge la estructura de ingresos del conjunto de los Ayuntamientos.

CUADRO N°1
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS MUNICIPALES EN 1999 (Millones de ptas)

Ingresos	Importe	% Total
Tributos Propios	2.136.125	49,68
Transferencias	1.680.141	39,08
Ingresos Patrimoniales	198.535	4,62
Endeudamiento	284.711	6,62

Fuente: *Elaboración Propia a partir de los datos de la DGHT.*

CUADRO N° 2
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS LIQUIDADOS POR LOS AYUNTAMIENTOS
(En porcentaje sobre el total de derechos reconocidos por Ingresos Corrientes)

	1995	1996	1997
1. Impuestos directos	36,74%	36,28%	38,59%
1.1. Impuesto sobre bienes inmuebles	19,47%	19,18%	20,59%
1.2. Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica	6,01%	5,92%	6,35%
1.3. Impuesto sobre incr. valor de los terr. natur. urb.	2,46%	2,49%	2,99%
1.4. Impuesto sobre actividades económicas	8,56%	8,60%	8,62%
1.5. Recargos sobre impuestos directos	0,04%	0,00%	0,00%
1.6. Otros impuestos directos	0,00%	0,00%	0,00%
1.7. Impuestos directos extinguidos	0,21%	0,10%	0,04%
2. Impuestos indirectos	4,03%	3,59%	3,90%
2.1. Recargos sobre impuestos indirectos	0,03%	0,00%	0,00%
2.2. Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras	3,89%	3,54%	4,12%
2.3. Otros impuestos indirectos	0,09%	0,03%	0,02%
2.4. Impuestos indirectos extinguidos	0,02%	0,02%	0,03%
3. Tasas y otros ingresos	20,08%	20,60%	22,31%
4. Transferencias corrientes	36,47%	36,62%	38,53%
5. Ingresos patrimoniales	2,68%	2,91%	3,59%
Ingresos corrientes	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de la DGHT. Datos de Presupuestos de Administración General.

En el cuadro N°3 se recoge la estructura de los ingresos fiscales del conjunto de los municipios españoles.

CUADRO N°3
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS FISCALES MUNICIPALES EN 1999 (En %)

Ingresos	en %
1. IBI.	30,84
2. Tasas	13,38
3. IAE.	12,65
4. IVTM.	9,76
5. ICO.	7,29
6. Precios públicos *	6,49
7. Precios públicos **	5,47
8. IVTNU	5,15
9. Otros ingresos	8,00
10. Contribuciones especiales	1,13
Total	100,00

*Nota: * Por prestación de servicios. ** Por utilizations privadas o aprovechamientos especiales.*

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos la Dirección General de Financiación Territorial.

La financiación propia (tributos propios e ingresos patrimoniales) representa el 54,30% de los recursos totales municipales y la ajena el 45,70% restante. La principal fuente de financiación está constituida por los tributos propios que representan el 49,68% de los ingresos totales. Dentro de éstos, los impuestos directos son los más importantes, destacando el IBI y el IAE.

En el CUADRO N°4 se muestra la estructura de ingresos de varios municipios de la OCDE. El peso de las Administraciones Locales varía según las áreas de influencia. Actualmente se distinguen cuatro modelos de financiación local: anglosajón, nórdico, latino y el que siguen los países federales europeos. En España, Francia y Alemania, las principales figuras impositivas gravan la propiedad inmobiliaria y la realización de actividades económicas. Los municipios franceses son los que gozan de una mayor independencia financiera. Los otros modelos tienen figuras impositivas más fuertes y con una participación proporcional sobre los impuestos que gravan la renta o las ventas. En el modelo nórdico, la principal fuente de ingresos es la renta. En el anglosajón, la propiedad inmobiliaria y en los países centroeuropeos, una combinación de renta, propiedad y otros impuestos.

CUADRO N° 4
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS MUNICIPALES EN LA OCDE (En %)

Modelo Anglosajón				
	Australia	Canada	Reino Unido	EE.UU
Impuestos	43	39	25	35
Impuesto s/renta individual	--	--	--	2
Impuesto s/propiedad	43	33	25	27
Imp. s/actividad económica	--	--	--	--
Impuesto s/ventas	--	1	--	5
Otros impuestos	--	5	--	1
Transferencias	17	46	53	34
Otros ingresos	40	15	22	31
Total ingr. No financieros	100	100	100	100

Modelo Nórdico		
	Dinamarca	Suecia
Impuestos	50	77
Impuesto s/renta individual	46	77
Impuesto s/propiedad	3	--
Imp. s/actividad económica	--	--
Impuesto s/ventas	--	--
Otros impuestos	1	--
Transferencias	34	48
Otros ingresos	2	9
Total ingr. No financieros	100	100

Modelo países federales Europeos			
	Alemania	Austria	Suiza
Impuestos	28	51	48
Impuesto s/renta individual	13	16	36
Impuesto s/propiedad	3	5	7
Imp. s/actividad económica	11	--	--
Impuesto s/ventas	--	--	--
Otros impuestos	1	30	5
Transferencias	34	14	17
Otros ingresos	38	35	35
Total ingr. No financieros	100	100	100

Modelo Latino			
	Francia	Italia	España
Impuestos	46	30	33
Impuesto s/renta individual	--	--	--
Impuesto s/propiedad	10	20	17
Imp. s/actividad económica	16	3	7
Impuesto s/ventas	--	--	--
Otros impuestos	20	7	9
Transferencias	35	46	46
Otros ingresos	19	24	21
Total ingr. No financieros	100	100	100

Nota: Australia, 1996; Canadá, 1993; Reino Unido, 1994; EE.UU. 1992; Dinamarca, 1994; Suecia, 1996; Alemania, 1993; Austria, 1995; Suiza, 1995; Francia, 1996; Italia, 1994; España, 1995.

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de la Federación de Municipios de Cataluña.

En el CUADRO N°5 se recoge la estructura de gasto de los municipios españoles en 1999.

CUADRO N°5
ESTRUCTURA DEL GASTO DE LOS MUNICIPIOS EN 1999
(En millones de ptas.)

<i>Gastos</i>	<i>Importe</i>	<i>en %</i>
Funcionamiento	2.269.019	54,92
Transferencia	556.689	13,48
Carga financiera	366.742	8,88
Inversiones reales y financiera	938.492	2,72

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de la Dirección General de Financiación Territorial.

Como se puede observar, los gastos de funcionamiento representan más de la mitad del gasto municipal. Dentro de los gastos, son los de personal los más relevantes, con un 29,52% del total, es decir, casi el 30% del gasto municipal es absorbido por las remuneraciones de su personal.

En segundo lugar, los gastos de inversiones reales y financiero suponen el 22,72% del total del gasto municipal, siendo la inversión real la más significativa, con el 22,20% del gasto total.

En tercer lugar, las cargas financieras representan el 8,88% del gasto total municipal, con un fuerte descenso de los gastos derivados de intereses, que en 1999 se situaron en un 2,95% del gasto total municipal.

Por último, los gastos en transferencias suponen el 13,48% de los gastos totales, siendo los principales beneficiarios las empresas locales y las familias e instituciones sin fines de lucro.

2.1. Principales figuras tributarias

2.1.1. El Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)

El IBI es conocido como un impuesto directo cuyo hecho imponible está constituido por la propiedad, la titularidad de un derecho real de usufructo o la concesión administrativa de los bienes inmuebles de naturaleza rústica o urbana, sitos en el término municipal. El IBI grava el valor de los referidos inmuebles, tomándose a estos efectos el valor catastral como base imponible. La base liquidable del impuesto es la resultante de aplicar sobre la imponible, las reducciones correspondientes y responde a las valoraciones catastrales que se revisan anualmente a través de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado correspondientes, y cuyo mantenimiento y revisión es competencia de la Dirección General del Catastro (DGC)

dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda. En el CUADRO N°6 se recoge una visión de conjunto de las bases y las cuotas de IBI de los distintos Ayuntamientos españoles en 1998.

La cuota de IBI se calcula aplicando el tipo de gravamen aprobado por los Ayuntamientos en sus Ordenanzas Fiscales a la base liquidable. Este tipo impositivo está limitado por la LRHL.

En relación con la gestión, el IBI, como ocurre en el resto de los impuestos locales, y en contraste con los estatales, sigue el procedimiento de gestión a través de los padrones. Es decir, la recaudación tiene lugar a partir de la emisión de recibos por parte del Ayuntamiento. En este sentido, la Administración Local, a instancia del sujeto pasivo o como consecuencia de su propia investigación, procede a dar al contribuyente de alta y éste no puede pagar su impuesto si su obligación no está recogida en el Padrón. Este censo se expone públicamente y a partir de su contenido, se giran las liquidaciones oportunas, que toman la forma de recibo.

Este procedimiento de gestión, es compartido con los demás tributos locales, es sumamente complejo y costoso, por lo que no es extraño que en los últimos años se haya desarrollado una cierta tendencia a una gestión supramunicipal de los tributos locales, principalmente, a través de las Diputaciones Provinciales.

Tres son los elementos claves en la gestión de este impuesto: por una parte, la gestión catastral, que depende de la fiabilidad del Catastro como representación de la realidad de las unidades urbanas o rústicas y de la que es parte sustancial la valoración catastral que determina el grado de aproximación de los valores catastrales a los valores de mercado de los diferentes inmuebles; por otra parte la gestión tributaria (recaudación voluntaria y ejecutiva) y finalmente la política de tarifas.

El problema es que estas funciones que conviven en el seno de la gestión del impuesto son ejercidas con frecuencia por instituciones diferentes (Administración Central, Ayuntamientos y Diputaciones), cuando una gestión integral es en realidad más eficaz y eficiente.

CUADRO N°6
POTENCIAL RECAUDATORIO DEL IBI POR INCREMENTO DE TARIFAS
(Municipios de más de 100.000 habitantes) Ejercicio 1998

Municipios	Recibo Medio (pesetas)	Tipo de gravamen (%)	Tipo de Gravamen Máximo (%)	Porcentaje recorrido (%)	Potencial recaudador sin consumir (mill. pesetas)	Incremento Potencial del Presupuesto (%)
Albacete	20.550	0,44	1,30	33,85	3.420	24,60
Alcalá de Henares	23.467	0,39	1,23	31,71	4.372	30,03
Alcorcón	27.292	0,46	1,23	37,40	3.264	20,83
Algeciras	39.768	1,1	1,23	89,43	230	2,27
Alicante	32.489	0,67	1,3	51,54	6.072	23,21
Almería	24.433	0,782	1,3	60,15	2.749	10,58
Badajoz	28.827	0,69	1,3	53,08	1.866	15,93
Badalona	33.447	1,137	1,23	92,44	464	3,32
Barcelona	48.008	0,89	1,3	68,46	21.010	8,75
Burgos	15.371	0,27	1,3	20,77	7.756	38,34
Cádiz	52.540	0,786	1,3	60,46	1.828	9,33
Cartagena	20.169	0,589	1,23	47,89	3.207	20,84
Castellón de la Plana	28.097	0,6	1,3	46,15	3.482	25,14
Córdoba	26.149	0,57	1,3	43,85	5.903	24,00
Coruña (A)	30.140	0,41	1,3	31,54	8.143	39,53
Elche	25.286	0,74	1,23	60,16	1.869	9,66
Fuenlabrada	18.746	0,67	1,23	54,47	1.257	7,40
Getafe	33.523	0,44	1,23	35,77	3.599	23,09
Gijón	21.666	0,43	1,23	34,96	7.018	28,85
Granada	21.205	0,39	1,3	30,00	8.352	27,79
Hospitalet de Llobregat	31.166	0,875	1,23	71,14	1.686	9,53
Huelva	26.348	0,88 5	1,3	68,08	948	6,55
Jaén	21.914	0,46	1,3	35,38	3.012	32,90
Jerez de la Frontera	51.766	1,02	1,23	82,93	739	4,16
La Laguna	28.493	0,84	1,23	68,29	898	8,50
Leganés	23.477	0,795	1,23	64,63	2.419	14,65
León	41.790	0,65	1,3	50,00	3.294	17,78
Logroño	28.089	0,4	1,3	30,77	4.546	30,52
Lleida	35.846	0,65	1,3	50,00	2.669	20,22
Madrid	27.848	0,57	1,3	43,85	60.931	20,35
Málaga	27.161	0,5 13	1,3	39,46	10.796	17,04
Mataró	28.647	0,85	1,23	69,11	1.148	11,16
Móstoles	17.994	0,68	1,23	55,28	1.360	7,55
Murcia	20.013	0,75	1,3	57,69	3.430	9,53
Orense	15.517	0,4	1,3	30,77	3.578	43,64
Oviedo	35.547	0,59	1,3	45,38	5.541	24,08
Palma de Mallorca	31.622	0,6	1,3	46,15	8.437	29,89
Las Palmas de Gran Canarias	25.192	0,44	1,3	33,85	8.477	29,37
Sabadell	31.985	0,91	1,23	73,98	983	5,95
Salamanca	19.218	0,36	1,3	27,69	6.326	41,43
Santa Coloma de Gramanet	27.217	0,637	1,23	51,79	1.549	18,50
Santa Cruz de Tenerife	33.188	0,555	1,3	42,69	4.516	26,63
Santander	27.205	0,46	1,3	35,38	6.261	25,86
Sevilla	27.584	0,837	1,3	64,38	5.567	8,84
Tarragona	32.179	0,87	1,3	66,92	1.067	7,23
Tarrasa	31.206	0,589	1,23	47,89	3.138	21,50
Valencia	28.150	0,886	1,3	68,15	10.241	11,96
Valladolid	27.782	0,48	1,3	36,92	8.757	28,76
Vigo	29.378	0,62	1,23	50,41	4.270	20,47
Zaragoza	22.284	0,4	1,25	32,00	17.473	26,10
Totales	29.403	0,64	1,27	50,34	289.921	17,91

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de la Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales.

CUADRO N°6
(continuación)
POTENCIAL RECAUDATORIO DEL IBI POR INCREMENTO DE TARIFAS
(Municipios entre 50.000 y 100.000 habitantes) Ejercicio 1998

Municipios	Recibo medio (pesetas)	Tipo de gravamen (96)	Tipo de gravamen máximo (%)	Porcentaje recorrido (%)	Potencial recaudador sin consumir (mill. pesetas)	Incremento potencial del presupuesto (%)
Alcobendas	43.729	0,38	1,18	32,20	4.146	32,76
Alcoy	28.246	1,12	1,18	94,92	63	1,23
Avilés	15.475	0,7	1,18	59,32	475	6,36
Cáceres	14.906	0,37	1,25	29,60	1.931	25,94
Cernanyola del Vallés	42.982	0,494	1,18	41,86	1.705	33,80
Ceuta	18.062	0,52	1,25	41,60	562	4,38
Ciudad Real	30.383	1	1,25	80,00	320	5,67
Cornellá de Llobregat	34.542	0,619	1,18	52,46	1.186	18,83
Coslada	31.115	0,414	1,18	35,08	2.001	26,49
Dos Hermanas	21.161	0,4	1,18	33,90	1.781	28,60
Elda	37.288	1,063	1,18	90,08	132	2,99
Ferrol	20.062	0,6	1,18	50,85	794	17,35
Gandía	27.570	0,685	1,18	58,05	1.278	15,31
Girona	31.975	0,62	1,25	49,60	2.052	24,51
Granollers	30.038	0,86	1,18	72,88	531	8,95
Guadalajara	22.665	0,366	1,25	29,28	2.373	41,69
Langreo	11.577	0,6	1,18	50,85	293	10,03
Linares	21.558	0,63	1,18	53,39	571	9,60
La Línea de la Concepción	20.132	0,61	1,18	51,69	476	9,64
Lorca	15.321	0,68	1,18	57,63	497	7,37
Lugo	20.501	0,66	1,25	52,80	1.680	20,08
Manresa	29.276	0,92	1,18	77,97	464	7,59
Marbella	62.517	0,85	1,18	72,03	2.123	11,11
Melilla	14.223	0,52	1,25	41,60	760	4,29
Mieres del Camino	11.683	0,79	1,18	66,95	268	7,58
Palencia	19.927	0,485	1,25	38,80	2.014	26,15
Parla	21.487	0,9 11	1,18	77,20	200	3,25
Ponferrada	16.726	0,6	1,18	50,85	665	12,81
Pontevedra	18.270	0,6	1,25	48,00	931	13,75
El Prat de Llobregat	46.036	0,47	1,18	39,83	1.935	30,34
El Puerto de Santa María	57.247	0,75	1,18	63,56	1.333	12,55
Puertollano	30.307	0,63	1,18	53,39	756	16,64
Reus	36.623	0,84	1,18	71,19	827	11,92
Rubí	30.794	0,852	1,18	72,20	368	6,52
Sagunto	22.134	0,739	1,18	62,63	526	11,88
San Fernando	32.258	1,159	1,18	98,22	20	0,35
San Sebastián de los Reyes	34.432	0,77	1,18	65,25	1.142	17,87
Sanlúcar de Barrameda	21.991	0,9	1,18	76,27	178	3 41
Sant Boí de Llobregat	32.827	0,638	1,18	54,07	1.048	15,79
Santiago de Compostela	29.815	0,637	1,18	53,98	1.365	13,94
Segovia	23.703	0,34	1,25	27,20	2.146	37,43
Talavera de la Reina	17.907	0,42	1,18	35,59	1.488	27,52
Telde	25.919	0,8	1,18	67,80	431	5,49
Toledo	35.307	0,52	1,25	41,60	2.021	21,23
Torrejón de Ardoz	26.350	0,67	1,18	56,78	861	11,04
Torrelavega	26.371	0,65	1,18	55,08	782	15,70
Torrent	28.023	0,71	1,18	60,17	772	20,75
Vélez-Málaga	30.661	0,85	1,18	72,03	502	9,71
Zamora	22.125	0,48	1,25	38,40	1.714	27,72
Totales	28.283	0,67	1,20	56,07	52.487	15,27

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de la Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales.

2.1.2. El Impuesto de Actividades Económica (IAE)

El IAE es un impuesto directo de carácter local, cuyo hecho imponible es la realización de actividades empresariales, profesionales o artísticas. La cuota depende del tipo de actividad desarrollada, del número de trabajadores, de la potencia instalada, de la superficie de los locales, de la población de derecho y de la localización del negocio dentro del municipio.

Las Diputaciones Provinciales pueden establecer un recargo sobre el IAE en forma de porcentaje sobre las cuotas mínimas nunca superior al 40%. Este impuesto supone alrededor del 6% de los ingresos municipales totales. La naturaleza real del impuesto implica cierta regresividad, al no considerar las circunstancias económicas y personales de los sujetos pasivos. Además los factores de los que depende la cuota guardan poca relación con la existencia y volumen de beneficios.

El IAE es un "impuesto censal" en la medida en que su función es elaborar un listado con las actividades que se desarrollan en el municipio y supone un coste para la empresa, afectando a su competitividad y a las decisiones empresariales de localización.

Algunos estudios realizados muestran la importancia del impacto económico de este impuesto, en especial, para las pequeñas y medianas empresas, si bien es cierto que los niveles de los servicios públicos prestados resultan más relevantes que la imposición en las decisiones de localización empresarial.

Numerosos autores creen que el IAE es "una reliquia del pasado", que sustituyó al impuesto sobre radicación y las licencias fiscales, sin embargo, en ningún caso puede considerarse como una refundición impositiva.

No existe continuidad recaudatoria con los impuestos que viene a sustituir, lo que ha motivado la aparición de diferencias importantes entre la nueva cuota y la acumulación de las anteriores. Aunque es posible que algunos contribuyentes paguen menos, la inmensa mayoría ve incrementada su deuda tributaria de forma considerable.

Este impuesto es contrario a los principios de capacidad económica y progresividad por lo que hay que acercar el gravamen a la renta real, y no la potencia presunta. La anunciada eliminación del IAE para autónomos y PYME, esto es, cerca del 90% de los actuales contribuyentes, supondrá una pérdida de ingresos para los municipios de alrededor de 300.000 millones de pesetas anuales (un 5% de sus ingresos totales y alrededor de un 70 - 80% de los ingresos por este tributo).

Este impuesto debe ser sustituido por otra u otras figuras impositivas dotadas de la suficiente estabilidad en su recaudación, pues las Haciendas Locales no pueden compensar la pérdida de ingresos con aumentos del resto de impuestos municipales.

CUADRO N°7
EL IMPUESTO DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS POR TAMAÑO DE POBLACIÓN EN 1992 Y 1999
(Coeficientes máximo y mínimo)

Habitantes	Indice Máximo		Indice mínimo	
	1992	1999	1992	1999
> de 1.000	0,86	1,10	0,76	1,06
de 1.001 a 5.000	1,01	1,20	0,91	1,10
de 5.001 a 10.000	1,21	1,35	1,04	1,13
de 10.001 a 20.000	1,40	1,53	1,13	1,16
de 20.001 a 50.000	1,71	1,80	1,22	1,21
de 50.001 a 100.000	1,94	2,07	1,24	1,29
de 100.001 a 500.000	2,18	2,33	1,23	1,23
de 500.001 a 1.000.000	2,84	2,73	1,10	0,83
> de 1.000.000	3,62	3,40	1,19	1,12
Total	1,90	1,98	1,14	1,16

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

2.1.3. El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM)

El IVTM, representa alrededor del 5% de los ingresos totales de los municipios, es un impuesto directo y grava la posesión de vehículo de tracción mecánica de cualquier clase y categoría. La cuota depende de la categoría, potencia fiscal, número de plazas y carga del vehículo. Los municipios que gestionan este impuesto sólo tienen capacidad para elevar las tarifas fijadas por la legislación estatal, aplicando un coeficiente en función de la población de derecho.

Este impuesto se justifica tanto desde la óptica del principio del beneficio como desde el principio de la capacidad de pago. Además la estimación de la cuota en función de la potencia fiscal y categoría de los vehículos le confiere una cierta progresividad.

Otro de los argumentos para justificar y defender este impuesto por parte de las Haciendas Locales es la polución que generan los vehículos de tracción mecánica al medio ambiente de las ciudades, lo que genera pérdida de utilidad a los ciudadanos residentes. Un impuesto que grave a los vehículos sería una forma de internalizar este efecto sobre la base del principio de que "quien contamina paga".

Los vehículos son uno de los bienes más gravados de todas las Administraciones y de los que más recursos proporcionan a las Haciendas Locales, especialmente a través de tasas, lo que explica la resistencia de las autoridades a mejorar su tributación.

Así, entre los supuestos en que se pueden exigir tasas relacionadas con los vehículos, figuran las entradas de los mismos a través de las aceras, la reserva de aparcamientos exclusivos, carga y descarga de mercancías, parada de vehículos, aparcamientos no vigilados, inspección de vehículos o retirada de vehículos de la vía pública.

El IVTM grava la titularidad de vehículos aptos para circular por la vía pública, considerándose apto aquél que haya sido matriculado en los registros públicos correspondientes y que no haya causado baja en los mismos.

CUADRO N°8
IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS DE TRACCIÓN MECÁNICA POR TAMAÑO
DE POBLACIÓN EN 1992 Y 1999
(Coeficiente de incremento)

Habitantes	Turismo		Camiones	
	1992	1999	1992	1999
> de 1.000	1,00	1,04	1,00	1,04
de 1.001 a 5.000	1,03	1,12	1,03	1,11
de 5.001 a 10.000	1,05	1,22	1,05	1,21
de 10.001 a 20.000	1,10	1,28	1,09	1,26
de 20.001 a 50.000	1,17	1,38	1,15	1,33
de 50.001 a 100.000	1,17	1,40	1,16	1,37
de 100.001 a 500.000	1,24	1,52	1,21	1,47
de 500.001 a 1.000.000	1,35	1,42	1,37	1,57
> de 1.000.000	1,43	1,61	1,43	1,61
Total	1,19	1,39	1,18	1,36

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

2.1.4. El Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU)

Una vieja reivindicación de las Administraciones Locales, que últimamente ha venido cobrando fuerza a la sombra de la polémica sobre la corresponsabilidad fiscal de las CC.AA. y la cesión a la misma de un porcentaje del Impuesto sobre la Renta (IRPF), es que se le permita participar de algún modo en los rendimientos generados en su territorio.

Como respuesta a esta pretensión surgió en su día el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos, conocido popularmente como el Impuesto Municipal de Plusvalía, tributo que la LRHL sustituyó por el IIVTNU, con la idea de internalizar a escala local una parte importantes de los recursos generados mediante prácticas de especulación urbanística, particularmente importantes en poblaciones de fuerte expansión por razones de capitalidad comarcal o atractivo turístico.

El IIVTNU es un impuesto directo, que supone cerca del 2% de los ingresos municipales totales, y cuya base imponible es el incremento real experimentado por el valor de los terrenos entre dos transmisiones adicionales, a lo largo de un máximo de 20 años y en función de un porcentaje de revalorización anual.

La cuota se obtiene al aplicar a la base los tipos correspondientes fijados en función de la población de derecho y que no podrán superar un determinado tipo máximo. Este impuesto grava las plusvalías generadas como consecuencia de la acción urbanística municipal y no de la acción productiva e inversora del propietario.

Concretamente, este tipo de impuesto suele ser justificado principalmente sobre la base del principio de capacidad de pago, en el sentido de gravar una forma especial de ganancias de capital, cuales son las derivadas del capital inmobiliario. Dada la hipótesis plausible de concentración de capital en los estratos de alto nivel de renta, un impuesto que gravase las revalorizaciones de estos activos sería recomendable desde el punto de vista de la equidad.

CUADRO N°9
IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DEL VALOR
DE LOS TERRENOS DE NATURALEZA URBANA
(Porcentaje anual por tipo impositivo de 1 a 5 años)

Habitantes	1992	1999
> de 1.000	46,29	49,20
de 1.001 a 5.000	50,91	54,76
de 5.001 a 10.000	56,67	62,37
de 10.001 a 20.000	62,24	67,89
de 20.001 a 50.000	69,43	76,20
de 50.001 a 100.000	72,35	79,72
de 100.001 a 500.000	81,00	87,23
de 500.001 a 1.000.000	98,70	105,30
> de 1.000.000	99,30	111,00
Total	75,43	81,45

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de la Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales.

2.1.5. El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO)

El (ICIO) es el único de los actuales impuestos que carece de antecedentes inmediatos en las Haciendas Locales españolas. Es, por tanto, una novedad absoluta de la LRHL. Este impuesto se configura como un tributo potestativo, por lo que, con su configuración legal actual cabe deducir que son razones fundamentalmente recaudatorias, fundadas en el peso que tiene la construcción en la actividad económica de las ciudades, las que han llevado a introducirlos en el sistema fiscal municipal.

El ICIO es un impuesto de carácter indirecto que grava las obras y construcciones que requieren la correspondiente licencia urbanística o de obra. El tipo de gravamen, que no podrá superar un determinado nivel en función de la población de derecho, se aplica al valor real de la obra o construcción.

Este impuesto que representa para las arcas municipales el 3% de los ingresos totales, se apoya en bases muy poco sólidas y más bien fue el medio de legalizar una práctica ilícita de muchos Ayuntamientos, la tasa por licencia de obras, que actuaba, en realidad, como un impuesto.

El ICIO plantea de hecho una doble imposición sobre la actividad constructora al ser compatible con el IVA que grava la ejecución de obras, lo que puede encarecer los proyectos urbanísticos y el precio del suelo.

En consecuencia algunos autores apuestan por la supresión de este impuesto fijando, a cambio, una participación de los municipios en el IVA sobre la ejecución de obras.

CUADRO N°10
IMPUESTO SOBRE CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y OBRAS
(Tipo impositivo (%))

Habitantes	1992	1999
> de 1.000	2,02	2,08
de 1.001 a 5.000	2,12	2,20
de 5.001 a 10.000	2,35	2,51
de 10.001 a 20.000	2,52	2,61
de 20.001 a 50.000	2,89	2,97
de 50.001 a 100.000	3,10	3,27
de 100.001 a 500.000	3,24	3,48
de 500.001 a 1.000.000	3,16	3,29
> de 1.000.000	3,27	3,57
Total	2,86	3,03

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

Por otra parte al no distinguirse la finalidad de la construcción, el impuesto adolece de cierta falta de equidad. En este sentido, con el fin de fomentar el patrimonio histórico podrían incluirse algún tipo de ayudas o beneficios fiscales en el ICIO, por su evidente relación con las actividades del patrimonio inmobiliario.

2.2. Tasas, precios públicos y otros ingresos

Las tasas, precios públicos y otros ingresos tributarios representan aproximadamente el 16% de los ingresos totales de las Haciendas Municipales. Las tasas son tributos cuyo hecho imponible consiste en uso del dominio público o la realización de servicios públicos que beneficien al sujeto pasivo, por lo que las cuotas deben financiar dicho servicio no debiendo exceder el coste total del mismo. Cabe destacar la flexibilidad y la laxitud de la LRHL, respecto a estas figuras pues, simplemente, se define un hecho imponible genérico. Los Ayuntamientos pueden repartir el coste de dichos servicios entre los contribuyentes, como crean oportuno, en función de la capacidad económica, entre otras posibilidades.

Por lo que respecta a los precios públicos, la LRHL regula esta figura, que grava la utilización privativa o aprovechamiento de los bienes en instalaciones de uso municipal, creando un “tributo parafiscal”, aunque, dada la imprecisión de los criterios de distinción entre precios públicos y tasa, algunos servicios o actividades de competencia municipal darán lugar a precios públicos y no a tasas.

En cuanto a las contribuciones especiales, no son un tributo exclusivo de los municipios, si bien es el único ámbito en el que se aplican con carácter general, gravan los beneficios de carácter especial y no general, que determinadas obras o servicios públicos reportan a los sujetos pasivos: pavimentación, alumbrado, alcantarillado, etc. Es un tributo que se adapta perfectamente al criterio de territorialidad, aunque algo atípico, por cuanto, su recaudación se destina a sufragar una parte del coste (el 90% como máximo, según la LRHL) de las mencionadas obras y servicios, mediante un sistema de reparto entre los sujetos pasivos beneficiados de forma especial. El resto del coste representativo del beneficio común general lo asume la Administración Local.

2.3. Participación en los Ingresos del Estado (PIE)

Los Ayuntamientos reciben una parte importante de sus ingresos a través de lo que se denomina PIE. La PIE que reciben los Ayuntamientos queda fijada conforme a unos criterios de reparto aplicados sobre una cifra anual, determinada a su vez, a partir de la financiación asignada para el año base del quinquenio, 1999 en este caso, que se actualiza anualmente conforme a un índice de evolución expresamente definido en la LRHL. La cifra base para el año 1999 a percibir por las Corporaciones Locales es de 895.586 millones de pesetas.

CUADRO N°11
PARTICIPACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LOS TRIBUTOS DEL ESTADO. 1988-1998
(Millones de ptas)

<i>Años</i>	<i>Importe</i>	<i>Incremento interanual (%)</i>
1988	340.461	
1989	433.000	27,18
1990	524.837	21,21
1991	561.294	6,95
1992	585.170	4,25
1993	599.885	2,51
1994	656.400	9,42
1995	709.333	8,06
1996	743.525	4,82
1997	785379	5,63
1998	831.285	5,84

Fuente: Elaboración Propia a partir de datos de la Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales.

Una vez fijado el importe anual global de la PIE, las asignaciones individuales a percibir por cada Ayuntamiento dependerán de la aplicación de los criterios o fórmulas de distribución establecida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo con el contenido del Capítulo 3 y del Título 2 de la LRHL. En este sentido las indicaciones de la LRHL sobre los criterios de reparto establecen:

- a) Un régimen especial para los municipios de Madrid, Barcelona, y La Línea de la Concepción, municipios todos ellos a los que se les aplica una cantidad proporcional a su participación en el año 1988 sobre el total a distribuir para todos los municipios.
- b) Se establecen transferencias compensatorias con cargo a la participación global de los municipios en los tributos del Estado a los municipios de las Áreas Metropolitanas de Madrid y Barcelona.

Por lo que respecta a los criterios de reparto para los municipios una vez descontadas las asignaciones a los municipios anteriores de la financiación total anual, se aplica una serie de criterios ponderados con unos porcentajes:

- a) El 75% en función de los habitantes, según el último Padrón Municipal, ponderado por una serie de coeficientes multiplicadores según su población.

Coeficientes de ponderación

Número de Habitantes	
> de 500.000	2,80
de 100.000 a 500.000	1,47
de 50.001 a 100.000	1,32
de 20.001 a 50.000	1,30
de 10.001 a 20.000	1,17
de 5.001 a 10.000	1,15
de 1001 a 5.000	1,00
< de 1.000	1,00

- b) El 14% en función del esfuerzo fiscal medio en cada municipio, en el ejercicio de 1997, ponderado por el número de habitantes de derecho de cada municipio.
- c) El 8,5% en función del inverso de la capacidad recaudatoria en el ámbito tributario de los Ayuntamientos comprendidos en el mismo tramo de población.
- d) El 2% restante, en función del número de unidades escolares.

El sistema de transferencias anterior a la participación en los ingresos del Estado vigente hasta la entrada en vigor de la LRHL, denominado Fondo Nacional de Cooperación Municipal, tenía numerosas carencias e insuficiencias:

- a) Su escasa cuantía, que le hacía subordinar la financiación local a otros objetivos macroeconómicos.
- b) Su carácter pactado o negociado anualmente, lo que introducía incertidumbres presupuestarias en la gestión financiera local y conflictos políticos en las relaciones económicas intergubernamentales.
- c) Sus deficientes criterios de distribución, que beneficiaban a los municipios más poblados y confundían perversamente los conceptos de capacidad y esfuerzo fiscal.

La entrada en vigor de la PIE corrige algunos de los defectos indicados, aunque permanecen latentes otros. En lo que se refiere al montante a repartir entre los municipios, aumentó su cuantía pasándose de 340.498 millones en 1988 a 433.000 millones en 1989, y se rompe con la secular tendencia de subordinación al crecimiento de otras partidas del gasto estatal.

La principal mejora del sistema actual de financiación es el automatismo de las dotaciones globales de la PIE que reciben los Ayuntamientos cada año. Este automatismo además de suponer un avance desde la óptica de la autonomía local y minimizar los conflictos políticos entre Administración Central y Municipal por el reparto de las cantidades a percibir por los Ayuntamientos, se lleva a efecto con bases en unas reglas que incorporan el mismo modelo utilizado para la financiación de las CC.AA.

La deficiencia más importante de la PIE radica en los criterios de distribución interna del fondo a repartir entre los Ayuntamientos. Los coeficientes de ponderación de los distintos tramos de población que reparten el 75% del fondo priman excesivamente a los municipios más poblados (>500.000 habitantes). Este defecto no sólo no se ha corregido, sino que se ha aumentado con la incorporación del coeficiente 2,85 para los municipios grandes. Estas diferencias han perjudicado a los municipios que se encuentran en el tramo de población entre 100.000 - 500.000 habitantes, que posee un coeficiente de ponderación del 1,47. Este salto entre el tramo superior y el siguiente no está justificado suficientemente.

Las restantes variables de reparto de la PIE han producido un incremento de la presión fiscal en muchos municipios ya que la participación de un municipio en los ingresos del Estado resulta más elevada cuanto mayor es su esfuerzo tributario y recaudatorio. Este sistema incita a los municipios a recaudar más por las vías de aumento de los ingresos locales.

Finalmente este modelo de financiación vigente ha favorecido una elevación de los niveles de endeudamiento de los Ayuntamientos con las negativas consecuencias que ello conlleva.

Debido a estas deficiencias apuntadas, que condicionan gravemente las arcas municipales y los servicios que se prestan a los ciudadanos, creemos que se impone una profunda revisión del sistema de transferencias y en particular, debido a su escaso peso cuantitativo, de la participación en los ingresos del Estado. Aún cuando se debe hacer hincapié en la necesidad de realizar estudios previos que delimiten las necesidades del gasto local, teniendo en cuenta criterios de demanda, de costes, de eficiencia y calidad, en la prestación de los servicios públicos y, evidentemente, también sobre bases de coordinación de competencias con otras Administraciones, con la intención de tratar de responder a la difícil tarea de consensuar variables representativas de dichas necesidades, algunos criterios generales que deberían ser tenidos en cuenta, en este sentido, podrían ser los siguientes:

- 1- Las subvenciones generales deberían financiar necesidades generales, de modo que aquellas necesidades específicas de municipios concretos por razón de su ubicación geográfica, su especialización productiva o sus características demográficas, deberían ser financiadas mediante instrumentos diferentes.
- 2- En la medida de lo posible, debería evitarse la utilización de mínimos garantizados de financiación por localidades, por cuanto distorsiona las fórmulas de reparto y genera inequidades.

- 3- Debería incorporarse un índice de evolución única que además debería ser conocido con suficiente antelación por los gobiernos locales a fin de no generar innecesariamente incertidumbre en el proceso presupuestario.
- 4- Habría que corregir las inequidades originadas por los importantes saltos en las ponderaciones de la población por tramos e incorporar, en su caso, otros indicadores de necesidad, distintos de la población, a la vista de los resultados de los estudios determinantes del gasto local.
- 5- Debería eliminarse el criterio correspondiente a las unidades escolares, por irrelevante en el momento actual en relación al volumen total del gasto de los Entes Locales, sin perjuicio de su sustitución por la financiación directa de los gastos efectuados en el mantenimiento y conservación de los centros escolares al margen de la PIE.
- 6- Debería incorporarse una medida más adecuada de capacidad fiscal con objetivos redistributivos, la cual tendría que ser independiente para cada municipio y ligada a las bases tributarias en concepto de impuestos obligatorios.
- 7- En todo caso, debería aumentarse la cuantía del fondo inicial de modo que posibilite la entronización de una fórmula de reparto más racional minimizando el riesgo financiero para aquellas localidades que se vieran damnificadas en la transición.

3. LA LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y LOS ENTES TERRITORIALES

El proceso de consolidación fiscal ha sido una de las claves de la política económica que ha hecho posible el acceso de España a la Unión Económica y Monetaria en 1999 y que ha dado lugar al importante cambio estructural en el comportamiento de nuestra economía, donde se está combinando un elevado ritmo de producción y creación de empleo con estabilidad económica.

En este contexto, la política presupuestaria continuará jugando un papel clave en esta orientación de política económica, para lo cual es preciso sentar las bases de esta nueva etapa en la que la Estabilidad Presupuestaria va a ser el escenario permanente de las finanzas públicas españolas. El rigor en el ámbito fiscal permite responder tanto a la necesidad de garantizar la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo, especialmente ante las necesidades que va a plantear la evolución demográfica de nuestro país, como a la conveniencia de disponer de un adecuado margen de maniobra al que recurrir ante las variaciones cíclicas que pudieran producirse en el medio plazo.

La reciente aprobación por el Estado de la Ley 18/2001 de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la anterior, supone la incorporación de un nuevo marco legal que obligará a las distintas Administraciones

Públicas a alcanzar un objetivo de Estabilidad Presupuestaria fijado por el Gobierno y que influirá de manera decisiva en la elaboración de sus próximos presupuestos para el año 2003.

Las denominadas Leyes de Estabilidad introducen importantes novedades que provocarán una modificación radical en los procedimientos presupuestarios de todos los agentes del sector público, incluido el local. En efecto, la Ley establece que las Entidades Locales deberán adecuar sus presupuestos al objetivo de Estabilidad Presupuestaria que les sea fijado por el Gobierno para cada ejercicio, estableciendo mecanismos de control del cumplimiento del objetivo, y que serán tenidos en cuenta en la autorización del Ministerio de Hacienda a las Entidades Locales para realizar operaciones de créditos y emisiones de deudas.

Al igual que en el sector público estatal, a los Organismos Autónomos y a los entes de Derecho Público dependientes de las Entidades Locales también les afecta el cumplimiento del objetivo de Estabilidad Presupuestaria.

Este nuevo marco legal no puede ser desconocido en la elaboración de los próximos presupuestos pues los requerimientos del objetivo de estabilidad a alcanzar obligarán a adoptar importantes decisiones en la política de incremento de los ingresos públicos o reducción de gastos corrientes o de las inversiones.

La Ley establece la necesidad de que las Administraciones elaboren, aprueben y ejecuten sus presupuestos de acuerdo con un marco de Estabilidad Presupuestaria que se concreta en la situación de equilibrio o superávit computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC).

En el CUADRO N°12 se ilustra la situación de los distintos niveles de la Administración Pública en cuanto a su situación de capacidad (+) o necesidad (-) de financiación según criterios de SEC. Obsérvese que la conducta de la Administración Local en los últimos cinco años ha permitido obtener capacidad de financiación, cosa que no han conseguido ni la Administración Central ni la Autonómica.

CUADRO N°12
CAPACIDAD (+) Y NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN
(Millones de euros)

<i>Año</i>	<i>Central</i>	<i>Autonómica</i>	<i>Local</i>	<i>S. Social</i>	<i>Total</i>
1996	-18.231	-2.846	39	-1.924	-22.962
1997	-13.157	-1.714	12	-939	-15.684
1998	-11.237	-1.841	173	-587	-13.492
1999	-6.205	-1.177	45	779	-6.558
2000	-3.369	-1961	246	2.999	2.067

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos del Banco de España.

La Ley reguladora de Haciendas Locales ya establece unas restricciones a la capacidad de endeudamiento en los Entes Locales, lo que permite que la Administración Local contribuya a reducir el déficit público global. En consecuencia, pierde todo sentido la implementación de restricciones adicionales que no harán más que dificultar la prestación de los servicios públicos.

En el CUADRO N°13 se muestra la incidencia del déficit sobre el Producto Interior Bruto (PIB) de los distintos niveles de la Administración.

CUADRO N°13
INCIDENCIA DEL DÉFICIT SOBRE EL PIB EN LA ADMINISTRACIÓN
(en %)

Año	Central	Autonómica	Local	S.Social	Total
1996	-3,9	-0,6	0	-0,4	-4,9
1997	-2,7	-0,3	0	-0,2	-3,2
1998	-2,1	-0,3	0	-0,1	-2,6
1999	-1,1	-0,2	0	0,1	-1,2
2000	-0,6	-0,3	0	0,5	-0,3
2001*	-0,5	0,0	0	0,5	0,0

*: Provisional.

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos del Banco de España.

Estos datos evidencian que en algún momento las Haciendas Municipales han puesto en peligro el cumplimiento del objetivo de no superar el 3% del PIB.

Esta Ley producirá un claro perjuicio a la Administración que está más cerca del ciudadano: la Administración Local. Y por extensión perjudicará a los propios ciudadanos. La aplicación individual a todos los Entes Locales de la variable capacidad de financiación, que prevé el SEC, cuestionará la posibilidad de realizar endeudamiento para financiar inversiones, necesarias éstas para garantizar una adecuada prestación de servicios y un desarrollo urbano que contribuya al bienestar de los ciudadanos.

Sorprende otro aspecto de la Ley que establece que en el primer cuatrimestre de cada año, el Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministros de Economía y Hacienda, fijará el objetivo de Estabilidad Presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes. Esto significa que el desarrollo de las políticas municipales, por muy saneadas que estén las arcas de un Ayuntamiento, estarán totalmente condicionadas por los objetivos macroeconómicos que fija el Gobierno.

La Ley otorga al Estado la competencia exclusiva sobre la Hacienda General y deuda del Estado. No obstante el legislador no debería olvidar el principio de autonomía local que consagra el artículo 140 de la Constitución.

4. EL PACTO LOCAL Y NUEVA CONFIGURACIÓN COMPETENCIAL DE LOS AYUNTAMIENTOS

Bajo la rúbrica del “Pacto Local” se encuentra realmente, un complejo proceso de redistribución territorial del poder, que afecta al conjunto de los gobiernos públicos y de las Administraciones Territoriales, complementarios de la construcción del denominado “Estado autonómico”, y no contradictorio con el mismo. Un proceso de redistribución territorial que se guía por el principio de “subsidiariedad” o si se prefiere denominarlo así, dado el grafismo del término, por el de proximidad, entendido como la atribución preferente de las responsabilidades públicas a las autoridades más cercanas a los ciudadanos.

Esta conceptualización del principio de subsidiariedad se basa en la Carta Europea de la Administración Local. Obviamente, el gran beneficiario de este “segundo proceso de descentralización” en la historia de la democracia española, surgida de la transición política y de la Constitución Española de 1978, debe ser el poder local, que hasta ahora se había limitado a contemplar el surgimiento y la constitución de ese novedoso y decisivo nivel de poder territorial político constituido por las CC.AA., sin beneficiarse de forma significativa del amplio proceso descentralizador que el Estado autonómico ha comportado.

El desarrollo del poder local se inicia a partir de la Constitución de 1978 y de las elecciones locales de 1979. El camino de los gobiernos locales democráticos se adecúa al nuevo marco jurídico constitucional con la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), en la Ley Orgánica de 5/1985 de 19 de junio del Régimen Electoral General (LOREG) y en la Ley 39/1988 de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (LRHL). Estas leyes han experimentado sucesivas reformas de aspecto concreto, pero no una verdadera reforma global en profundidad.

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) encauza las principales reivindicaciones de los Ayuntamientos en la Asamblea Extraordinaria de A Coruña en 1993 y en la V Asamblea General celebrada en Madrid en 1995, donde se formula el eslogan Pacto Local y donde se establecen las principales exigencias de los Ayuntamientos: a) mayor participación en numerosas políticas sectoriales (circulación y transporte, consumo, deportes, juventud, mujer, empleo, protección ciudadana, educación, sanidad, servicios sociales, turismo y urbanismo); b) una profunda reforma de las Haciendas Locales y una mayor participación en la recaudación de los tributos del Estado; c) una vía efectiva para la defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional.

La FEMP entiende que el Pacto Local debe ser un compromiso acordado entre las Administraciones Públicas Estatal, Autonómica y Local; y sustentado en un amplio consenso entre instituciones y partidos políticos a fin de determinar el papel de las Entidades Locales (municipios y Diputaciones) en el Estado autonómico, redefiniendo su régimen competencial y respetando su autonomía a través de la oportuna descentralización de competencias administrativas y de conformidad con el principio de máxima proximidad de la gestión

administrativa a los ciudadanos y bajo la garantía de la suficiencia financiera de las Entidades Locales para el desempeño de las funciones que, en definitiva, se atribuyen a las mismas. Asimismo el Pacto Local debe abordar materias como la reforma electoral, la gobernabilidad local, el acceso de las Entidades Locales al Tribunal Constitucional.

Para dar respuestas a las exigencias de los Ayuntamientos, el Gobierno aprobó el 17 de julio de 1998 un paquete de medidas conocidas como Pacto Local. Este Pacto ha obtenido un amplio consenso entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria y el apoyo de la FEMP. Estas medidas se concretan en la modificación de cinco Leyes Orgánicas (educación, régimen electoral general, seguridad ciudadana, derecho de reunión y tribunal constitucional) y de una importantísima Ley para el mundo local como es la Ley de Bases; asimismo se fijan los criterios de participación de las Entidades Locales en la PIE para el quinquenio 1999-2003 y una reforma parcial de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

Con estas reformas legislativas se intenta el fortalecimiento del poder local y consolidar su autonomía para lograr el desarrollo pleno de sus capacidades de gobierno, ya que han demostrado siempre ser la Administración con mayor capacidad de respuestas comunes a los ciudadanos.

Así, se culmina una primera fase del Pacto Local de responsabilidad esencialmente estatal en la que el núcleo esencial estuvo constituido por las “medidas para el desarrollo local”.

Hay que recordar que el camino para la plena culminación del Pacto Local aún no ha finalizado. Junto a las medidas adoptadas por el Estado, las CC.AA. deberán plantearse la procedencia de reforzar las responsabilidades de la Administración Local en su territorio, desarrollando “Pactos Locales de nivel autonómico” negociando con las Federaciones de Ayuntamientos de cada Comunidad Autónoma.

El anuncio realizado por el Presidente del Gobierno José María Aznar en la clausura del XIV Congreso del Partido Popular a finales de enero de 2002 ha abierto de nuevo el cierre competencial del Pacto Local o la segunda descentralización de España, es decir, la que debe trasladar parte de las competencias y de los ingresos actuales de manos de las Autonomías hacia los Ayuntamientos. La FEMP y el Ministerio de Hacienda estudian la posibilidad de traspasar a los Ayuntamientos una importante cesta compuesta por parte de los principales impuestos. La reforma de los ingresos planteados supone el traspaso desde las CC.AA., de parte del Impuesto de la Renta (IRPF) y del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), que asumieron gracias al recientemente estrenado modelo de financiación autonómica para el periodo 2002-2006.

Asimismo se estudia la posibilidad de incluir otras figuras tributarias como parte de los Impuestos Especiales, (alcohol, tabaco, hidrocarburos y matriculaciones). El nuevo modelo de ingresos locales puede incluir además otras fuentes de financiación alternativas, como una tasa sobre el “despliegue de nuevas redes de comunicación” que afectaría principalmente a las antenas de teléfonos móviles. La “nueva figura tributaria” cubriría las fuertes inversiones que realizan los Ayuntamientos en materia de protección ambiental. Los Ayuntamientos no dispondrán de capacidad normativa sobre los tributos para alterar los nuevos impuestos.

Con este esquema financiero los Ayuntamientos pretenden costear un completo paquete de competencias, como las partidas destinadas a políticas de empleo, de transportes y de nuevas tecnologías, en donde la labor de los Ayuntamientos es decisiva para el buen funcionamiento de los servicios y en los que, sin embargo, no cuentan con margen de maniobra para responder a las demandas que se detectan entre los vecinos. Asimismo se incluye el traspaso de competencias sobre el consumo, sanidad, educación e inmigración. Los Ayuntamientos pretenden también adquirir competencias sobre el Patrimonio Histórico, en especial sobre los Bienes de Interés Cultural (BIC), sobre el deporte, la circulación y seguridad vial.

Otro aspecto de gran trascendencia para el Pacto Local es la compensación por parte del Gobierno central de la supresión del IAE, si realmente se suprime; y el traspaso de las competencias de la gestión del Catastro a los Ayuntamientos que los soliciten.

El resultado de este conjunto de Transferencias debe ser conseguir equilibrar la distribución del gasto que actualmente existe entre las CC.AA. y los Ayuntamientos. Actualmente, el reparto del gasto público que asume cada uno de los niveles de Administración en España, supone la asunción de un 45% por parte de la Administración Central, un 32% por las Administraciones Autonómicas y sólo un 13% por los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales.

Por tanto, se tiene que dar un equilibrio entre Autonomías y Ayuntamientos, con el traspaso de competencias necesarias para dotar a los Ayuntamientos.

Creemos que la base de la "segunda descentralización" pasa por el reparto de una porción de las competencias e ingresos asumidos por las Autonomías con destino a los Ayuntamientos. Como consecuencia de este esquema de competencias, cobrarán gran importancia los pactos entre los Ayuntamientos y las CC.AA. para hacer efectiva la devolución de competencias que, sin menoscabo de la titularidad, asegure una mayor proximidad de la gestión.

Conviene recordar que el único camino para mejorar las prestaciones de los servicios de las Administraciones Públicas es otorgarles con carácter solidario la función de atenderlas. Esto comporta plantear el Pacto Local en términos de reforzamiento de los modelos de proximidad en los que las CC.AA. y los Ayuntamientos no compitan, sino que se complementen.

Este traspaso de competencias puede despertar el recelo de los Gobiernos autonómicos, e incluso empezar a encontrar negativas a la cesión, principalmente de algunas de las principales fuentes de ingresos. Los Gobiernos autonómicos no deben ver en este traspaso como una pelea, sino un intento serio de adaptar los servicios y los ingresos al nivel de Administración más cercano al ciudadano.

Creemos que los municipios no deben ser tratados como menores de edad y reclamamos del más alto sentido institucional un respeto y una equiparación política que hoy por hoy las demás Administraciones tienden a negarles.

CUADRO N°14
LAS CLAVES DE LA SEGUNDA DESCENTRALIZACIÓN

- a) Los Ayuntamientos quieren incrementar el nivel de competencias y de gasto que asumen para equilibrarlo con el de las CC.AA.
- b) Los Ayuntamientos plantean la cesión de una cesta de impuestos procedentes de las Autonomías y compuesta por una parte del IRPF, el IVA y los impuestos especiales.
- c) El traspaso de estas figuras, sin embargo, no debería suponer la cesión de la capacidad normativa, de forma que la remodelación de estos tributos quedaría fuera del margen de maniobra de los Ayuntamientos.
- d) La FEMP reclama el estudio de nuevas figuras tributarias que permitan compensar el nivel de gastos asumido por los Ayuntamientos en materia de medioambiente.
- e) Los Entes Locales quieren analizar la creación de una tasa sobre las redes de telecomunicaciones que afectaría de forma especial a las antenas de los teléfonos móviles.
- f) A cambio de esta llegada de ingresos, los Ayuntamientos pretenden asumir competencias en materia de deporte, juventud, nuevas tecnologías, mujer y comercio.
- g) Además los Entes Locales buscan el traspaso de parte de las actuales competencias autonómicas en tráfico, seguridad vial, turismo, transporte, educación y empleo.
- h) El traslado de competencias se completaría con una parte de la sanidad y con capacidad de actuación en las decisiones medioambientales.
- i) Las transferencias de ingresos y de competencias se negociarían por medio de pactos entre las CC.AA. y los Ayuntamientos correspondientes a cada una de las regiones.

Fuentes: *Elaboración Propia a partir de los datos de La Federación Española de Municipios y Provincias.*

BIBLIOGRAFÍA

- Ayuntamiento de Madrid: *Ranking tributario de los municipios españoles*, 2000.
- Arthur Andersen: *Los nuevos retos del sector público ante la Unión Monetaria Europea*, Diario Cinco Días, Madrid, 1997.
- Borraz, S. y De la Torre, F.: "La reciente reforma del sistema tributario local", *Análisis Local*, núm. 23, Analistas Financieros Internacionales, 1999.
- Borja, J. y Castells, M.: *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Santillana/Taurus, Madrid, 1997.

- Calle Sáiz, R, y Gonzalo y González, L.: *Los Proyectos de Ley General de Estabilidad Presupuestaria y Orgánica Complementaria*, Instituto de Estudios Económicos, Colección Informes, Madrid, 2001.
- Carrillo, E.: *Gestión pública y desarrollo local*, Instituto Andaluz de la Administración Pública, Sevilla, 1999.
- Cariilo E.: *Eficacia de la administración y descentralización territorial*, Instituto Andaluz de la Administración Pública, Sevilla, 1997.
- Cerrillos, S.: "Implicaciones del euro en la contabilidad y presupuesto de las Corporaciones Locales", *Revista Análisis Local*, n.º 33, 2000; pp. 55-56.
- Comín, F.: *Historia de la Hacienda Pública, II. España (1808-1995)*. Crítica, Barcelona, 1996.
- Ezquiaga, I.: "Gestión financiera y endeudamiento en las Corporaciones Locales" en *Papeles de Economía Española* núm. 69, 1996; pags. 252-274.
- Ezquiaga, I.: *Guía de Política Pública Local*, Consultores de las Administraciones Públicas, Madrid, 2000.
- Ezquiaga, I.: *Regulación de las Haciendas Locales*, Consultores de la Administraciones Públicas, Madrid, 2000.
- Ezquiaga, I.: "Condicionantes de la sostenibilidad financiera de las Corporaciones Locales 1990-1999", en *Papeles de Economía Española*, núm. 83, 2000; págs. 232-250.
- Ezquiaga, I.: "10 años de IBI: poder local y raquitismo tributario", *Análisis Local*, núm. 29, Analistas Financieros Internacionales, 2000.
- Ezquiaga, I. y HAEFS, S.: "Globalización y gobierno de las ciudades" en *Diario El País (Negocios)* del 3 de diciembre de 2000; pág. 26.
- Faces García, F.: "La política monetaria de la Unión Europea", en Vallés Ferrer, J. Coord. *La administración pública ante el euro*, IAAP, Sevilla, 2001.
- FEMP: *El pacto local. Medidas para el desarrollo del gobierno local*, MAP-INAP, Madrid, 1999.
- Fundación Banco Bilbao Vizcaya: *El Euro y las Corporaciones Locales*, Madrid, 1999.
- García de Bustos, F.: "Aspectos de la introducción del euro en la gestión de los tributos locales" *Revista Análisis Local*, n.º. 33, 2000; pp.43-47.

- López Laborda, J. y Ruiz-huerta Carbonell, J.: "Descentralización del sector público y competencia fiscal: una reflexión desde la experiencia española", en *Hacienda Pública Española*, Monografía, núm. 2, págs. 241-250, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1994.
- Ministerio de Administración Pública: *Informe económico financiero de las Administraciones Territoriales*, 1998, Secretaria de Estado para las Administraciones Territoriales, Madrid, 1999.
- Ministerio de Economía y Hacienda varios años: *Imposición local. Tipos de gravamen, índices y coeficientes*. Secretaría de Estado de Hacienda, Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, Madrid.
- Monasterio, C y Suárez Pandiello, J.: *Manual de Hacienda Autonómica y Local*, Ariel, Barcelona, 1996.
- Pedraja, F., y Suárez Pandiello, J.: "Sobre la nueva PIE municipal", en *Cuaderno de Información Económica*, núm. 144-145, 1999; págs. 150-163.
- Rodríguez Alvarez, J.M.: *La reforma del régimen local*, Bayer Hnos., S.A., Barcelona, 1999.
- Rodríguez, C.: "Impacto del euro en el área de endeudamiento y tesorería", *Revista de Análisis Local*, nº. 33, 2000; pp. 48-50.
- Rodríguez García, J.: "La administración local ante el euro" en Vallés Ferrer, J. Coord. *La administración pública ante el euro*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2001.
- Serra, M^a.: "El euro y la contratación", *Revista de Análisis Local*, nº. 33, 2000; pp. 51-54.
- Suárez Pandiello, J.: "Las Haciendas Locales en la democracia: un balance" en *Papeles de Economía Española* núm. 69, 1996; págs. 227-251.
- Suárez Pandiello, J.: "Tendencias de la fiscalidad local en España", en *Ekonomiaz*, núm. 38, 1997.
- Suárez Pandiello, J.: "Distribución de competencias y relaciones financieras entre comunidades y corporaciones locales" en *Boletín Económico de Andalucía*, núm. 27, 1999; pág. 147-160.
- Suárez Pandiello, J.: "La corresponsabilidad fiscal en las Entidades Locales" en *Papeles de Economía Española*, núm. 83, 2000; págs.208-231.
- Valle, V.: "La Hacienda pública de la democracia española. Principales rasgos" en *Papeles de Economía Española* núm. 68, 1996; págs. 2-9.

- Vallés Ferrer, J. (Coord.): *La administración pública ante el euro*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2001.
- Vallés Ferrer, J: "Política de convergencia nominal e integración en Europa (1999-2001)", en Vallés Ferrer, J. Coord. *La administración pública ante el euro*, IAAP, Sevilla, 2001.
- Vázquez Barquero, A.: *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*, Pirámide, Madrid, 1988.
- Vázquez Barquero, A.: *Política Económica local*, Pirámide, Madrid, 1993.

EMILIO CARRILLO BENITO
Teniente de Alcalde de Economía del Ayuntamiento de Sevilla

LA FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES

SUMARIO: 1. La "Perspectiva Doble G": nuevos retos de los gobiernos locales. - 2. El "boomerang de la descentralización": descentralización y neocentralismo. - 3. La reforma necesaria. - 4. El Informe de la Comisión de Expertos.

1. LA "PERSPECTIVA DOBLE G": NUEVOS RETOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Abordar con rigurosidad el momento actual de la financiación municipal obliga a profundizar inicialmente en los nuevos retos de los gobiernos locales. En este sentido, conviene comenzar formulando una pregunta en absoluto retórica: ¿la responsabilidad de los gobiernos locales radica en gestionar el Ayuntamiento, en gobernar la ciudad o en ambas cosas a la par?

Para afrontar este interrogante es posible acudir a varios criterios, pero ninguno tan adecuado, desde luego, como el que deriva de la opinión y los requerimientos de los propios ciudadanos. Por tanto, la contestación de la pregunta precedente debe articularse a través de la respuesta a esta otra: ¿qué esperan y exigen los ciudadanos de sus gobiernos locales?

Situado así el asunto, caben pocas dudas acerca de que los gobiernos locales han de cubrir al unísono las dos facetas enunciadas: gestionar y gobernar. Visión de las cosas que da cuerpo a lo que denominaría como "Perspectiva Doble G" (P2G). Un enfoque global e integral que aborda la gestión del Ayuntamiento y el gobierno de la ciudad como dos caras de la misma moneda, persiguiendo tanto la eficacia, eficiencia y calidad en la gestión de los asuntos cotidianos y en la prestación de los servicios municipales básicos como la capacidad de impulso y liderazgo de la ciudad, de su territorio y de sus ciudadanos. Liderazgo, además, que enlaza directamente con la reflexión y la acción que dimana del ya famoso «pensar global, actuar local» que viene reclamando, con razón, Naciones Unidas, pues, efectivamente, la acción en el territorio concreto ha de tener muy presente el conjunto de los grandes flujos, fenómenos y procesos globales y las amenazas y oportunidades y las tendencias y orientaciones que de

ellos derivan, respondiendo adecuadamente a sus efectos e impactos no desde el prisma de la reflexión abstracta, sino del actuar local.

Bajo esta óptica “P2G”, todo lo relativo a la interconexión entre gobierno local, ciudadanos y territorio trasciende del tan manido como cierto argumento sobre el papel de las Entidades Municipales como Administración más cercana a la gente y sus demandas. Sin menoscabo, en absoluto, de ello, la “Perspectiva Doble G” obliga a resaltar dos ideas fundamentales:

- Los Ayuntamientos son mucho más que Entes administrativos y su dimensión política reforzada se encuadra en la reconfiguración y potenciación del rol de la ciudad en un escenario marcado por la globalización.
- La ciudad no es sólo el Ayuntamiento, constituyendo la gestión de éste sólo una parte, por importante que sea, de la labor del alcalde y de su equipo de gobierno.

Esta batería de consideraciones desemboca, finalmente, en la necesidad de que los gobiernos locales aborden una agenda de trabajo que vaya más allá de las tareas burocráticas y que incluya la apertura de un nuevo marco de relaciones con la sociedad civil, fijando la atención mucho más en el ciudadano, sujeto activo de derechos y deberes, que en el mero administrado, receptor pasivo de servicios públicos. En definitiva, es llegado el momento de que desde las instancias locales se impulse una “nueva forma de gobernar” que tenga su base en la participación ciudadana, el consenso social y la visión estratégica.

Obviamente, la “Perspectiva Doble G” y esa “nueva forma de gobernar” resitúan y dan una dimensión bien distinta al debate sobre la financiación y las competencias de la Administración Local. Recursos financieros y competencias que, lejos de cualquier tipo de endogamia u ombliguismo de las instancias locales, resultan indispensables para que los gobiernos municipales afronten los nuevos retos que el conjunto de la sociedad está planteando a los poderes públicos y al entramado institucional. Cerrar la puerta a esos nuevos recursos y competencias para la esfera local supondría dar el portazo en la cara a los propios ciudadanos y a sus legítimas aspiraciones.

2. *EL “BOOMERANG DE LA DESENTRALIZACIÓN”: DESCENTRALIZACIÓN Y NEOCENTRALISMO*

Con el telón de fondo de las reflexiones de cierre del epígrafe anterior, ¿cuál es el estado de la cuestión en España en cuanto a financiación y competencias locales?

Para empezar, está fuera de dudas el enorme proceso descentralizador puesto en marcha por la Constitución de 1978 y ejecutado desde entonces. Un proceso que ha hecho saltar por los aires al antiguo y tradicional centralismo de nuestro Estado y ha dado forma a un novedoso “Estado de las Autonomías”.

Sin ánimo de abordar el asunto en profundidad, valga con recordar que, en ese año 1978, la Administración Central absorbía más del 90 por 100 tanto del gasto como del ingreso público. En cambio, en la actualidad, le corresponde menos del 60 por ciento del gasto global. Porcentaje que, en la medida en que se completen transferencias pendientes, ya previstas, a las Comunidades Autónomas, se rebajará hasta poco más del 50 por 100. Y todo ello, conviene no olvidarlo, a lo largo de un cuarto de siglo, un periodo extremadamente reducido ante la entidad del proceso acometido.

Ahora bien, en el contexto de una dinámica descentralizadora tan potente han surgido ciertos comportamientos neocentralistas que impiden el más positivo desenvolvimiento de la citada dinámica y se revuelven contra la misma, a modo de auténtico “boomerang de la descentralización”. Más concretamente, hay que hacer referencia a los siguientes hechos:

- La descentralización del gasto no ha ido acompañada de la de los ingresos públicos, cuya gestión y recaudación continúa en manos de la Administración Central en un porcentaje superior al 90 por 100 del total, vaciando de contenido el principio de corresponsabilidad fiscal.
- Las Comunidades Autónomas, surgidas, precisamente, del esfuerzo descentralizador, vienen cayendo en la flagrante contradicción de reclamar hacia arriba -de la Administración Central hacia ellas- mayor descentralización, mientras se muestran extremadamente centralistas hacia abajo -hacia la Administración Local de su respectivo territorio-. Con ello y ante la cascada descentralizadora puesta en marcha por el texto constitucional, las Autonomías no están actuando como “estaciones depuradoras”, reteniendo para sí las competencias y funciones que estén en condiciones de desempeñar con más eficacia y dejando fluir hacia otros escalones territoriales las que éstos puedan ejercer más adecuadamente, sino como “presas” que impiden el normal discurrir de la corriente descentralizadora.
- El peso de las Entidades Locales en el conjunto del gasto y del ingreso público se encuentra prácticamente estancado desde la primera parte de los años 80: si antes de la Constitución absorbían el 9 por ciento del gasto y el 6 de los ingresos, en el presente sólo suponen el 13 por 100 del primero, porcentaje ya logrado en 1984, y casi idéntico ratio del segundo. La verdad es que las Haciendas Locales se han configurado como “cenicientas” del Estado de las Autonomías y eterno segundo plato en el proceso de revisión periódica de los sistemas de financiación de los Entes Territoriales. Un hecho que se ha vuelto a repetir en el año 2001, cuando se ha procedido a la reforma del modelo de financiación autonómica y se ha dejado para 2002 todo lo concerniente a la esfera local.
- Y no se puede olvidar tampoco la obsolescencia de los instrumentos de gestión económico-financiera vigentes en las Corporaciones Locales, con la consiguiente merma en sus niveles de eficacia, merced a una normativa y un diseño organizacional que hace inviable o, al menos, muy complicada la aplicación efectiva de sistemas

de gestión basados en la programación presupuestaria, dirección por objetivos, contabilidad de costes, planes de austeridad, planes de calidad,...

3. LA REFORMA NECESARIA

La contradicción y el choque frontal entre lo que la “Perspectiva Doble G” supone y el “boomerang de la descentralización” conlleva es abrumadoramente evidente. La enorme desintonía entre ambos pone de manifiesto, con rotundidad, la urgente necesidad de afrontar una profunda reforma que modifique el escenario financiero y competencias de las Entidades Locales en España. Una reforma que tenga como pilares fundamentales:

- plasmar en la realidad y articular efectivamente los principios de suficiencia, autonomía, corresponsabilidad y solidaridad;
- alcanzar un pacto global de financiación de la Administraciones Públicas en el que se integren los tres escalones territoriales básicos de las mismas -central, autonómico y local- y que sirva, entre otras cosas, para enfocar desde una misma óptica de Estado y hacer coincidir en el tiempo los procesos de revisión de los modelos de financiación autonómica y local;
- ampliar de forma decidida las competencias locales, para que los municipios puedan hacer frente a sus responsabilidades reales y a las demandas ciudadanas; y
- evitar que los puntos anteriores tengan cualquier tipo de influjo en los niveles de presión fiscal, pues la reforma financiera y competencias de los Entes Locales no debe gravitar sobre los ciudadanos, sino que ha de tener su soporte en el trasvase hacia el mundo local de ingresos y funciones hoy en manos de las Administraciones Central y Autonómica.

En el cuadro general definido por los apartados precedentes, la reiterada reforma debería avanzar en propuestas como las siguientes:

- incorporar a las Corporaciones Locales al Consejo de Política Fiscal y Financiera, para que participen, en condiciones de igualdad, en las deliberaciones y acuerdos que a tal foro corresponden;
- revisar a fondo el sistema de participación de la Administración Local en los ingresos del Estado (PIE), propiciando el incremento sustantivo de su montante y una fórmula de reparto más racional;
- conformar en cada Comunidad Autónoma fondos de cooperación local y de nivelación de servicios con una dotación presupuestaria que responda de verdad al papel que los municipios desempeñan;

- ampliar la capacidad tributaria de los Ayuntamientos a esferas imponibles pertenecientes hasta ahora a otras Administraciones, impidiendo, a la par, que escapen del campo municipal ámbitos fiscales como el de la actividad económica (el IAE, lejos de desaparecer, debe ser considerado como un impuesto a cuenta de la renta o los beneficios, estableciendo una deducción por el 100% de su cuota en el IRPF y en el Impuesto sobre Sociedades);
- potenciar la autonomía de las Entidades Locales en la gestión de sus tributos, sin dependencias del Estado, para aumentar la eficacia y la equidad distributiva;
- impulsar, definir, suscribir y ejecutar Pactos y Acuerdos Locales, a escala estatal y de cada Comunidad Autónoma, que posibiliten la transferencia de competencias y funciones a la Administración Local;
- mejorar el marco jurídico de funcionamiento de las Corporaciones Locales, propiciando y apoyando la utilización de instrumentos de gestión más modernos y eficientes; y
- evitar pasos atrás como la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica complementaria, una normativa inoportuna, carente de funcionalidad, perversa en su diseño y consecuencias, promotora de la discrecionalidad y atentatoria contra la autonomía local.

Se trata, por tanto, de trabajar, al unísono, en tres grandes campos de acción -recursos financieros, competencias y eficacia de la gestión pública- en un marco de corresponsabilidad por parte de los tres niveles básicos de la estructura territorial del Estado -central, autonómica y local-.

4. EL INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS

El 16 de mayo de 2001, el Gobierno y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) fijaron los criterios para la negociación de un nuevo modelo de financiación de las Haciendas Locales, acordándose constituir un grupo de trabajo multidisciplinar con las siguientes características:

- Composición:
 - técnicos de la Administración General del Estado y de las Corporaciones Locales y
 - especialistas de Universidades y de la empresa privada.
- Objetivos:
 - revisión y análisis del sistema actual e indagar sobre las líneas de reforma del sistema vigente;

- aportar un balance sobre los resultados del actual sistema que permita conocer los desajustes que se han producido, qué instrumentos han fallado y cuáles deben mantenerse;
- ver la eficacia de cada uno de los impuestos municipales vigentes;
- examinar la adecuación del sistema de participación en los tributos del Estado a los servicios que las Administraciones Locales prestan a los ciudadanos; y
- efectuar propuestas de flexibilización y mejora de la gestión fiscal.
- Conclusiones:
 - El grupo deberá elaborar un listado abierto de temas a considerar, lo más amplio posible, que servirá de base para que una Comisión Mixta, en la que participarán representantes de la FEMP y el Gobierno, acuerde los contenidos del nuevo modelo.

De este modo, se configuró una Comisión de Expertos para la Reforma de la Financiación Local que cerró sus trabajos a mitad de 2002, siendo entregado, con fecha 3 de julio, el informe final, a modo de Libro Blanco, al Ministerio de Hacienda, al objeto de que impulse algo a todas luces imprescindible: la reforma de la Ley reguladora de las Haciendas Locales de 1988.

**CUADRO N°1:
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS FISCALES MUNICIPALES**

Impuestos	65,39
Bienes Inmuebles (IBI)	30,64
Actividades Económicas (IAE)	12,65
Vehículos de Tracción Mecánica	09,16
Construcciones. Instalaciones y Obras	07,79
Valores de los Terrenos de Naturaleza Urbana	05,15
Otros tributos	14,51
Tasas	13,38
Contribuciones Especiales	01,13
Precios públicos	11,96
Prestación de Servicios	06,49
Utilizaciones Privativas o Aprovechamientos Especiales	05,47
Otros ingresos	08,00

Fuente: Dirección General de Financiación Territorial del Ministerio de Hacienda.

Más concretamente, el informe analiza una por una las fuentes de financiación de los Entes Locales (municipios, provincias y otras entidades supramunicipales) y, sin plantear la supresión de ningún tributo, ofrece un abanico de posibilidades para la reforma de muchos de ellos, con la salvaguardia de no trasladar la carga tributaria de una figura a otra.

Una de las principales recomendaciones consiste en dotar a los Entes Locales de mayores competencias normativas para instrumentar medidas de política fiscal y subir o bajar sus tributos. Esto conllevaría:

- la revisión de los criterios de sujeción y exención de tributos;
- la modificación de las normas que definen las bases imponibles;
- la ampliación de los límites de las horquillas que regulan el margen de actuación en los tipos de gravamen; y
- el aumento de la capacidad para delimitar nuevos beneficios fiscales.

En cuanto al funcionamiento de la participación en los ingresos del Estado (PIE), el informe expone tres grandes actuaciones:

- eliminar el Índice de Precios al Consumo (IPC) cual criterio de referencia para su actualización, considerándose en exclusiva a tales efectos la tasa de crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) a precios de mercado;
- mejorar la financiación local a través de la creación de una cesta de impuestos, en línea con la que existe ahora para las Comunidades Autónomas, que englobaría al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y los Impuestos Especiales, si bien el informe no indica los porcentajes de participación en la cesta de cada uno; y
- crear varios grupos de municipios, estratificados según su población, para atender más adecuadamente sus necesidades de financiación, integrando en uno de ellos, al objeto de su financiación específica, a las grandes ciudades.

Respecto a la posibilidad de ampliar o establecer recargos sobre tributos autonómicos, el informe estima que los que recaen sobre el juego son los únicos que ofrecen opciones reales para ser un instrumento efectivo de financiación.

Por otra parte, se propone que la tasa que se aplica actualmente al Grupo Telefónica por utilización privativa del dominio público (1,5 por 100 de sus ingresos) se aplique también al resto de operadores de telecomunicaciones y empresas que presten servicios, en forma colectiva, en electricidad, gas o agua.

Mención especial merece la cuestión del futuro del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) -su recaudación anual supone cerca de 1.800 millones de euros-, con relación al cual el Partido Popular asumió el compromiso electoral de proceder a su eliminación y ahora, desde el Gobierno, se ha comprometido a suprimirlo para el 90 por 100 de las pequeñas y medianas empresas. ¿Qué plantea el informe con relación a él? Pues aboga porque las actividades económicas sigan contribuyendo a las arcas municipales, aunque se reduzca drásticamente el número de contribuyentes del tributo. Con todo, advierte la dificultad de encontrar la alternativa válida al IAE. Tanto es así que el documento propone hasta 15 alternativas distintas:

- nueve de ellas bajo la hipótesis de mantenimiento del impuesto, con un sistema de deducciones muy amplio en función de las variables que van desde la cifra de negocio de la empresa, el beneficio neto, una cuota de tarifa mínima o la simple reducción de la estimación objetiva del IRPF; y
- seis en el escenario de su sustitución por diferentes gravámenes que van desde el consumo (una especie de IVA municipal) a la renta, las nóminas o la propiedad.

El informe señala, igualmente, que si lo que se pretende es disminuir la carga fiscal de determinados colectivos, como las PYME, una de las mejores opciones es deducir el IAE de las cuotas a pagar en el IRPF o en el Impuesto de Sociedades.

MIGUEL ÁNGEL ABAD CHAMÓN
Licenciado en Ciencias Económicas

ENDEUDAMIENTO DE LAS CORPORACIONES LOCALES. SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

SUMARIO: 1. Introducción. - 2. Situación actual.

1. INTRODUCCIÓN

Para mí es un auténtico placer poder colaborar con estas humildes notas en esta jornada y en la elaboración de una publicación que cuenta con tan insignes maestros en el estudio de la Economía y su aplicación a las Administraciones Públicas.

Por tanto, lo afronto con ánimo, no sabiendo si esta sensación es producida por mis últimos efluvios de la irresponsabilidad juvenil, apelación a la Divina Providencia o por el interés profesional y personal que me profesa el título de este capítulo.

Entrando en materia, pretendo pasar revista a la composición actual del endeudamiento de las Corporaciones Locales en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la medida de lo posible, ante la falta de actualización de los datos estadísticos oficiales publicados hasta la fecha.

En un segundo lugar, va a ser necesaria una comparación entre estos datos y los autonómicos, analizando el grado de utilización de la mal llamada “innovación financiera” dentro de los Organismos Locales de nuestra Autonomía.

Por último, después de analizar la cruda realidad, analizaremos el proyecto de Ley Financiera y, sobre todo, las influencias del Comité de Basilea II para poder dar unas perspectivas a futuro.

No quiero dejar pasar esta oportunidad que se me brinda para animar a los organismos institucionales a actualizar los datos sobre las Corporaciones Locales, tratando de profundizar en la creación de una base de datos más extensa y actualizada. Se que esto puede resultar un imposible, pero creo que este tipo de información es la estrategia fundamental para poder tener lo que en lenguaje de boxeo se denomina “cintura” y poder modificar las estructuras con agilidad, crear

las reservas necesarias para un futuro incierto, con un mayor control del riesgo, y sobre todo, para mantener un principio básico en la Contabilidad Nacional, maltratado últimamente por los avatares económicos que han sucedido y que están en la mente de todos: transparencia.

2. SITUACIÓN ACTUAL

Lejos de ser pesado, las bases de datos estadísticos nacionales y autonómicas, han parado sus relojes informativos en 1997. Esto supone que estos datos, en la práctica, no son precisos, no recogen las influencias de temas tan actuales para las Corporaciones Locales como son un proceso ejecutivo y legal de déficit cero, la incorporación de nuestro país a una moneda única como es el euro, las nuevas alternativas de financiación provocadas por la mal llamada "ingeniería financiera" con el desarrollo de productos estructurados, y, sobre todo, la apertura a un mercado más amplio, con nuevos inversores, más pluralistas y con más ánimo de financiar proyectos que antes desconocían.

Por tanto, permítanme que intente extrapolar los datos de las Comunidades Autónomas al cierre del año 2001 a un entorno más restringido como es el de las Corporaciones Locales.

Esta extrapolación, evidentemente, tiene la generalidad de tratamiento analítico de un estudio empírico. Pero con estos "mimbres" nos movemos.

Esta afirmación, está refrendada con la generalización de las Corporaciones Locales en un mismo grupo. A nadie escapa que la realidad en todos los ámbitos económicos no es similar en la heterogeneidad de los Ayuntamientos. No están en una misma situación, por poner un ejemplo, el Ayuntamiento de Sevilla que el de Mairena del Aljarafe, el de Málaga que el de Estepona,...

(Aquí es donde el lector, a tal evidencia, deja de leer este capítulo. Por favor, no lo hagan).

Según datos facilitados por el informe del Banco de España sobre la deuda de las Administraciones Públicas a diciembre del 2001, se observan grandes variaciones de importancia relevante en el endeudamiento público con los siguientes rasgos:

**CUADRO N°1
DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

	Diciembre 00	Diciembre 01	Endeud. Neto	Variación
Ad. Central	308.724,00	309.450,00	726,00	0,24%
CC. AA.	38.294,00	41.645,00	3.351,00	8,75%
CC. Local.	18.728,00	19.342,00	614,00	3,28%
Seg. Social	1.663,00	1.536,00	-127,00	-7,64%
Total	367.409,00	371.973,00	4.564,00	1,24%

Fuente: Banco de España.

Representa sobre el total del endeudamiento público, la Administración Central un 83,19%, las Comunidades Autónomas un 11,20%, las Corporaciones Locales un 5,20% y, por último, las Administraciones de la Seguridad Social un 0,41%.

El incremento total de la deuda ha sido de un 1,24%, destacando el correspondiente a las Comunidades Autónomas, tanto en porcentaje como en volumen.

En cuanto a las Corporaciones Locales, protagonistas de esta conferencia, trimestrales, tras una reducción de su deuda, presentan en el 2001 un endeudamiento de 614 millones de euros. Si bien, tras unos datos trimestrales publicados por el Banco de España trimestralmente, nefastos, el dato final nos ha sorprendido favorablemente.

Parfraseando a un antiguo y famoso anuncio publicitario: "Y en la Comunidad Andaluza, ¿qué?".

CUADRO N°2
DEUDA VIVA A FINALES DE 2001 (Andalucía)

Dic 00	Dic 01	Var. Neta	Var.Relativa	% sobre el total
6.894	7.065	171,00	2,48%	16,96%

En cuanto a las Corporaciones Locales, sólo disponemos de datos globales los cuales se pueden resumir en el siguiente cuadro:

CUADRO N°3
DEUDA VIVA CORPORACIONES LOCALES

	Dic-00	Dic-01	V. Neta	V.relat.	% S/ total
Ayunt.	13.798	14.440	642	4,55%	73,31%
C.Prov.	6.530	6.801	271	4,15%	35,00%
>500.000	3.785	3.969	178	4,70%	20,39%
Resto	2.745	2.838	93	3,39%	14,60%
No C.Prov.	7.267	7.639	372	5,12%	39,31%

Después de estos datos, ¿qué desviaciones podemos observar frente a los datos globales de las Comunidades Autónomas?

1. El peso de las emisiones de valores frente al de los préstamos es algo mayor que en el conjunto de las Comunidades Autónomas, ya que representaba un 60% frente al 56,12% del sector. Cabe recordar que la Junta de Andalucía ha sido una de las Comunidades pioneras en la emisión de deuda pública autonómica, que tras sufrir en cuanto a los diferenciales de riesgo, en su inicio, una fuerte penalización frente a la deuda pública del Estado, ante todo por desconocimiento de los inversores institucionales, éstos se han reducido espectacularmente, situándose a un nivel similar que la deuda del Estado.

2. En cuanto al peso de las emisiones en divisas, la desviación con el sector es mayor ya que, en nuestra Comunidad, el peso de la deuda emitida en divisas es del 11,82%, frente al ya citado 6,64% del resto de las Comunidades Autónomas. No tengo en cuenta, ante todo por desconocimiento, si este porcentaje se ha reducido con la entrada del euro o con algún instrumento de cobertura como los swaps, etc. De lo único que estoy seguro es que el equipo profesional financiero de nuestra Junta tiene capacidad suficiente y contrastada para poder gestionar de forma óptima la variable de riesgo del tipo de cambio. (Sea tomada esta afirmación, por parte del lector, como una opinión personal, sin ninguna influencia política, económica o social).
3. En cuanto a la finalidad a la que se destina el endeudamiento, al igual que en el resto del sector, el peso de las inversiones frente a las necesidades de tesorería son similares (89,10% vs. 90,14%).

Pero el motivo de este capítulo no es un análisis de las Comunidades Autónomas, si no de las Corporaciones Locales en nuestra Comunidad, y la realidad es muy diferente. Por tanto, no son extrapolables los datos antes analizados a nuestros Ayuntamientos.

La posición financiera de las Corporaciones Locales españolas tiene un carácter diferente y con un difícil diagnóstico.

Si analizamos las cifras públicas de los Entes Locales, y las diéramos por buenas (esto es mucho decir, y si no que se le pregunte a los maltratados, infraponderados y sufridos Tribunales de Cuentas, cuyas resoluciones, siguiendo criterios objetivos, en muchos casos, son archivadas en los “baúles de los recuerdos” de las respectivas Administraciones), podría parecer que gozan, incluso, de una buena salud. Pero la realidad es totalmente diferente si analizamos diferentes indicadores.

Puedo afirmar que las Administraciones Locales tienen un grave problema estructural: la Crisis de Liquidez.

El remanente o fondo de maniobra es la piedra angular de los numerosos “agujeros negros” que se han producido en nuestras Haciendas Locales, disimulados u ocultados por la apelación de estos organismos a las entidades de crédito nacionales o regionales. Y esto, bajo mi modesto entender, no es solventar el problema. Es un traslado de dicha problemática a un futuro más incierto económico, social y político y, lo que resulta más grave, con un efecto de “bola de nieve” que lo amplía no en una escala lineal, sino geométrica.

Lejos de mi intención es dar una idea de mala gestión de los dirigentes de las Corporaciones Locales. Si se ha entendido así, rogaría a los lectores que recapitaran sobre la actuación de dichos Entes, analizaran el alto grado de acercamiento que gozan frente a la ciudadanía en el día a día, intentando mejorar la calidad de vida que demandamos los particulares, de una forma más directa y profunda que el resto de los organismos de carácter autonómico o nacional, esforzándose cual “madre de familia a finales de un mes de enero” y

bajo la presión electoral que, en circunstancias normales, aparece cada cuatro años y que es recordada día a día por el grupo opositor, sea cual sea la ideología de unos o de otros.

En el último informe de la OCDE, se confirma la participación de las Administraciones Territoriales, en el objetivo de reducción del déficit público. Si bien la financiación local solicita una mayor utilización de los recursos impositivos que contribuyan al equilibrio coste-beneficio en la prestación de servicios públicos.

Este organismo también sugiere, con el fin de minorar la dependencia de éstos de los recursos procedentes del suelo, la creación de unos recursos basados en Imposiciones especiales, las tasas y los precios públicos, mejorando el Catastro y actualizando los valores catastrales.

La reforma de la Ley reguladora de las Haciendas Locales modifica de forma sustancial los instrumentos de endeudamiento, el régimen de garantías crediticias y los requisitos y límites para la contratación de las operaciones.

En cuanto a los instrumentos de endeudamiento, esta reforma pasa a permitir de forma clara y expresa las operaciones de cobertura sobre el riesgo de tipo de interés y de cambio, que, aunque no estaban prohibidas, no estaban desarrolladas legalmente, lo que daba lugar a interpretaciones subjetivas que han sido motivo de críticas y justificaciones de la actuación de unos y otros (caso Ayuntamiento de Sevilla y su financiación en yenes).

Otra de las novedades que se reforman es la equiparación de la deuda pública local a los beneficios y condiciones de la emitida por el Estado. Éstos son mismo tratamiento fiscal, inclusión en la Central de Anotaciones, posibilidad de emitir sin folleto y la ponderación cero en el coeficiente de solvencia de las entidades financieras que adquieran dichos títulos.

El límite máximo para la concentración de operaciones de tesorería es del 30% de los ingresos liquidados por cuenta corriente. Por tanto, los instrumentos a corto plazo que disponen son:

1. Los anticipos percibidos de entidades financieras, a cuenta de productos recaudatorios.
2. Los créditos y préstamos otorgados por entidades financieras para cubrir los desfases de tesorería.
3. Las emisiones de deuda a un plazo inferior al año.

El régimen de garantías crediticias con la reforma deja muy claro que la participación en ingresos del Estado queda excluida, no pudiendo ser aportada como garantía. Sólo se vinculan los recursos afectados con el gasto financiado mediante la operación financiera siempre que exista relación entre ambos.

El pago de las obligaciones derivadas de las operaciones de crédito puede ser garantizado:

1. Para las operaciones a corto plazo:
 - a. Para anticipos de derechos recaudatorios, la afectación de dichos derechos, hasta un límite máximo de los anticipos concedidos.
 - b. Para las operaciones de préstamo o crédito concertadas con Organismos Autónomos y sociedades mercantiles con capital 100% local, con avales.
 - c. Con la afectación de ingresos procedentes de contribuciones especiales, tasas y precios públicos.
2. Para operaciones a largo plazo:
 - a. Con la constitución de garantía real sobre los bienes patrimoniales.
 - b. Con avales.
 - c. Con la afectación de ingresos procedentes de contribuciones especiales, tasas y precios públicos, siempre que exista una relación directa entre dichos recursos y el gasto a financiar con las operaciones de crédito.
 - d. Si son inversiones cofinanciadas con fondos de la UE o cualquier Administración Pública, con la propia subvención del capital si existe relación directa entre el gasto financiado y la operación de crédito.

Por último, en cuanto a los requisitos y límites para la contratación de operaciones, cabe hablar de autorizaciones internas y externas a la entidad.

1. Autorizaciones externas, cabe distinguir por las circunstancias que generan necesidades de autorización:
 - a. El ahorro neto legal sobre ingresos corrientes liquidados negativo: el criterio para conceder la autorización es la necesidad de un plan de saneamiento financiero que recupere los desequilibrios corrientes en un plazo máximo de tres años. Si se trata de una refinanciación es necesaria la autorización pero no un plan de saneamiento. Esto con las siguientes observaciones:
 - i. En régimen transitorio: límites del $-1,5\%$ y $-0,75\%$ para 1999 y 2000.
 - ii. No será necesario solicitar autorización para operaciones encaminadas a disminuir la carga financiera o riesgo.

- b. Cuando la deuda viva, ya sea a corto como a largo plazo, sobre los ingresos corrientes liquidados sea superior al 110%, los criterios para la concesión de la autorización partirán de la necesidad de crear un plan de saneamiento para reducir el endeudamiento financiero hasta el límite del 110%, si bien, en el caso que el Ayuntamiento alcanzara un compromiso en firme con su órgano tutelar de la política financiera de no sobrepasar dicho 110% al 31 de diciembre del año 2003, no necesitará autorización.
 - c. Por la naturaleza de la operación es necesaria autorización:
 - i. Las formalizadas con el exterior, incluyendo las cesiones a entidades financieras no residentes de participaciones en créditos otorgados a las Entidades Locales, Organismos Autónomos y sociedades mercantiles de capital íntegramente local.
 - ii. Las emisiones de crédito.
 - d. Para los municipios de más de 200.000 habitantes, no será necesaria la solicitud de autorización para operaciones, siempre y cuando se disponga de escenarios de convergencia con objetivos anuales de deuda y déficit presupuestario a tres años pactados con el organismo tutelante, y supervisados por el Ministerio de Economía y Hacienda, siempre y cuando éstos se cumplan.
2. En cuanto a las autorizaciones internas:
 - a. Será necesario un informe de la Intervención que analice la capacidad de pago para hacer frente en el tiempo a las obligaciones derivadas.
 - b. Para la deuda a largo plazo, es necesaria la aprobación por el Pleno excepto en aquellos casos en los que la deuda a contratar no supere el 10% de los recursos corrientes liquidados en el ejercicio anterior, bastando sólo la aprobación del Presidente del Pleno.
 - c. Para la deuda a corto plazo, siempre que el importe vivo acumulado no supere el 15% de los recursos corrientes liquidados en el ejercicio anterior, bastará con el Presidente del Pleno. Si supera este porcentaje será necesaria la aprobación por el Pleno.
 3. Para todas las operaciones no sometidas a autorización en la forma que reglamentariamente se establezca, así como para aquellas operaciones autorizadas por Órganos competentes de las Comunidades Autónomas, será necesario informar al Ministerio de Economía y Hacienda.

Bueno, y ¿qué se espera en un futuro próximo?

A esta pregunta debería contestar el renombrado Pacto Local.

En la actualidad, el mapa de reparto del gasto público es del 40% para el Estado, el 45% para las Comunidades Autónomas y el 15% restante para las Corporaciones Locales. Por tanto, podemos afirmar, sin ningún tipo de rubor, que las Corporaciones Locales siguen permaneciendo al margen del principio recogido en el Tratado de Maastricht, en el que las prestaciones de los servicios públicos deberían realizarse desde el organismo público más cercano.

Si analizamos el contexto europeo, países como Alemania o Suecia, la distribución del gasto público, tienen una ponderación del 29% y 37% respectivamente, frente al 15% de nuestras Corporaciones Locales. El actual marco de competencias, si bien es muy amplio en la teoría, que no está desarrollado suficientemente.

Así, existen contemplados unos servicios mínimos globales como son el alumbrado público, la recogida de residuos, alcantarillado, cementerio, limpieza, agua, acceso a los núcleos de población, pavimentación de calles y control sanitario de alimentos y bebidas.

Aquellas Corporaciones con un número de habitantes superior a los 5.000, además tienen, como servicios mínimos, el parque público, la biblioteca pública, el mercado y el tratamiento de residuos.

Para las Corporaciones con más de 20.000 habitantes, los servicios se amplían a Protección Civil, Servicios Sociales, Bomberos y Deportes.

Por último, para Corporaciones con más de 50.000 habitantes, se amplían los servicios al transporte colectivo urbano y la protección del medio ambiente.

La propuesta del Gobierno central para la mal llamada "segunda descentralización", contiene en su esencia un listado máximo de 15 materias a transferir desde las Comunidades Autónomas a las Corporaciones Locales, teniendo la potestad, estas últimas, de admitir o no la cesión.

Estas materias serían Consumo, Deportes, Educación, Empleo, Juventud, Medio Ambiente, Mujer, Ordenación Territorial y Urbanística, Patrimonio Histórico-Artístico, Protección Civil, Sanidad, Servicios Sociales, Transporte, Turismo y Vivienda.

Ante esto, determinadas Corporaciones Locales se están planeando la creación de nuevas Entidades Locales de ámbito comarcal para asumir todas estas competencias. Este es el caso de Aragón.

La oposición, es decir, PSOE, ha contraofertado con 7 competencias objeto de descentralización: Urbanismo, Empleo, Educación, Infancia, Inmigración, Justicia de Primera Instancia y Seguridad Ciudadana.

Además, propugna un cambio normativo para introducir la elección directa de los alcaldes por parte de los vecinos y un sistema de financiación que se ajuste a este nuevo marco, basado en la creación de figuras tributarias, la participación en los tributos de las Comunidades Autónomas y el aumento en la participación en los tributos del Estado.

La postura de determinadas Comunidades Autónomas, ante la postura del Gobierno y la oposición ha sido intentar desarrollar, por su cuenta, dicho proceso de negociación. Si bien esto no ha aportado ni aporta nada nuevo, ya que dependiendo de las afinidades políticas, se asemejan a la propuesta del Gobierno o de la oposición, sin dar luz a este proyecto.

Pero, apelando a mi poco desarrollado sentido de la videncia, la pregunta que estimados oyentes se estarán haciendo, si aún permanecen atentos, que ya es suponer, es ¿quién financia este Pacto?

Lamento informarles, que el propio Pacto apenas se refiere a esto, si bien lo identifica claramente: las Comunidades Autónomas, a través de sus tributos.

Y esto supone más “leña al fuego” ya que los modelos aplicables tienen dos extremos.

Por un lado un sistema de corresponsabilidad fiscal extrema, lo que supondría problemas como la cesión de la capacidad normativa y las dificultades técnicas de territorializar impuestos como el IVA.

Y por otro lado, un modelo de transferencias incondicionales, basado en la participación en los tributos Estatales, que reduciría los niveles de corresponsabilidad fiscal, ya que los Entes Locales carecen de potestad fiscal.

Después de esto, ¿cuál es la cruda realidad?

Las Corporaciones Locales se encuentran ante la siguiente disyuntiva:

1. Financiación vía préstamos.
2. Financiación vía emisión de deuda.

Si optan por la primera, por si no hubiera problemas, se van a encontrar que las entidades financieras pertenecientes a la Comunidad Económica Europea, fuente de esta apelación, se encuentran, como después explicaré, ante una mayor vigilancia y control en cuanto al riesgo y solvencia de las mismas, encorsetando la apelación de los Organismos Locales a la fuente de financiación tradicional: los préstamos a largo plazo.

Y no entiendan que estoy en contra de un mayor criterio de vigilancia en cuanto a los riesgos asumidos y a la solvencia del sistema bancario europeo. Y menos después de los famosos escándalos financieros acaecidos, por desgracia, en un pasado rabiosamente cercano.

Lo único que intento explicar es que la actual normativa del Banco de España está penalizando la apelación a la figura del préstamo, frente a la de la emisión de valores. Y como muestra, un ejemplo:

Las entidades financieras están obligadas a cumplir un coeficiente encaminado a asegurar su propia solvencia, obligando a una correspondencia entre su inversión crediticia y los recursos propios (capital más reservas) de los que dispone. Este coeficiente, simplificando al máximo su estructura, exige mantener 8 euros de recursos propios por cada 100 euros prestados para prestatarios no públicos, siendo para los públicos de 1,6 euros por cada 100 euros prestados.

Por el contrario, si el canal de financiación no tiene la estructura de préstamo, apareciendo como una estructura de emisión de valores, la afectación a los recursos propios es nula.

Y si a esto lo agravamos con que, en la actualidad, el análisis del sector de entidades financieras va a una mayor valoración de los recursos propios que al crecimiento de balance o al incremento de los beneficios, como ustedes ya habrán podido suponer, nos encontramos ante un camino demasiado angosto para ser optimistas.

Por un lado, la emisión de deuda o la solicitud de préstamos a largo plazo exige de las Corporaciones Locales adaptarse a una serie de requisitos tales como someterse a ratings oficiales o internos por parte de las entidades financieras, lo que va a suponer un examen anual para el que determinados Ayuntamientos, sean de la importancia que sean, no están en la actualidad capacitados.

Ya se que con esta afirmación no voy a ganarme la amistad de determinado sector local, pero está basada en el informe antes mencionado de la OCDE sobre la transparencia, el incumplimiento reiterado y no sancionado de presentar en plazo los presupuestos locales (en algunos casos, a determinados Ayuntamientos a fecha de hoy se les ha parado el calendario en 1988) y por todo lo antes expuesto en materia de falta de desarrollo e incertidumbre sobre los nuevos planes.

Por si esto fuera poco, el Proyecto de nueva Ley Financiera, en su intento de no cercenar la figura de los préstamos a largo plazo como vía de financiación a los organismos públicos ha inventado un nuevo producto que, lejos de ser la "panacea", no aporta ninguna solución en cuanto a concentración de riesgos para el sector financiero: Las Cédulas Territoriales.

Las Cédulas Territoriales son títulos valores emitidos por las entidades financieras, cuyo capital e intereses se encuentran garantizados por los préstamos y créditos concedidos al Estado, Comunidades Autónomas, Entes Locales, Organismos Autónomos y entidades públicas empresariales o de naturaleza análoga del Espacio Económico Europeo.

Esta figura es similar a las actuales Cédulas Hipotecarias o al Pfandbrief alemán.

La calificación crediticia de este tipo de emisiones suele ser superior a la de las entidades emisoras, teniendo en cuenta la doble garantía. Éste es el motivo por el que los niveles de financiación son muy reducidos, lo que nos llevaría a suponer que los costes de las emisiones de valores y de los préstamos se equipararían.

Estas Cédulas se representarán mediante anotaciones en cuenta y podrán ser admitidas a negociación en los mercados de valores.

Dentro del borrador a aprobar, se limitan los activos susceptibles de titularizar, quedando fuera la renta fija emitida por las Administraciones Públicas o las operaciones de préstamo avaladas por las mismas.

Además se fija un límite máximo del 70% de los préstamos susceptibles de titularizar, que a datos del año 2000, serían de unos 19.800 millones de euros para España. La limitación no es territorial, es aplicable a toda la Unión Económica Europea, junto con Islandia, Noruega y Liechtenstein.

Hasta aquí todo perfecto. Pero, cabe indicar que la figura de Cédulas no libera del balance de las entidades financieras los préstamos susceptibles y, por tanto, no soluciona el problema de la concentración de riesgos.

Bajo mi punto de vista, es necesario aplicar, al igual que se está realizando con la titulización de préstamos a pequeñas y medianas empresas, una partida en los Presupuestos Generales del Estado que avale las titulizaciones y no cédulas de préstamos a la Administración Pública, lo que supondría una reducción significativa de costes.

Además, a aquellas entidades financieras que acudieran a la titulización de dichos activos, se les obligaría a reinvertir un porcentaje de la liquidez obtenida (40-60%) en nuevos préstamos, apoyando, sobre todo a las Haciendas Locales.

Este producto tendría como ventaja para las entidades financieras la posibilidad de sacar de su balance los préstamos de las Administraciones Públicas, y para éstas, tener una fuente de financiación permanente con una reducción significativa de los costes financieros.

Quiero incidir en un tema escabroso y de difícil solución (¡otro más!).

El mercado financiero aporta una serie de instrumentos que tienen como fundamento la optimización de los recursos y la estructura de nuevos canales de financiación.

La experiencia vivida por determinados Entes Locales, que están en la memoria de todos, en la utilización de derivados financieros internacionales, no puede ni debe de estrangular la actividad financiera de las Corporaciones Locales.

Para ello es necesario un control y seguimiento exhaustivo de los riesgos asumidos y, sobre todo una formación académica en estos productos. Si esto sucede, se conseguirán los objetivos propuestos.

A modo de conclusión, nos encontramos en un periodo muy importante para las Entidades Locales de nuestro país, del que emanará un nuevo marco competencial pero con diferentes modulaciones, en función del desarrollo de las negociaciones.

Por tanto, es necesario definir un modelo de financiación bajo una perspectiva de negociación, en la que el Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y las entidades financieras tengan algo que aportar para su buen fin.

JUAN RODRÍGUEZ GARCÍA
 Profesor Titular de la Escuela Universitaria de Estudios
 Empresariales y Administración
 Pública de Jerez (Universidad de Cádiz)

LA FINANCIACIÓN DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

SUMARIO: 1. Introducción. - 2. Origen y evolución histórica de las Diputaciones Provinciales. - 3. Competencias de las Diputaciones Provinciales. - 4. Estructura financiera y financiación de las Diputaciones Provinciales. - A. Recursos Tributarios. - B. Participación en los Tributos del Estado (PIE). - C. Subvenciones. - D. Precios Públicos. - E. Otros Recursos. - Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

El principal problema que presenta la Administración Local en España es el inframunicipalismo. Existe un elevado número de municipios debido a la aplicación del modelo francés durante el siglo XIX y XX que vinculó municipios con núcleo de población con independencia de su tamaño. Como consecuencia de esta identificación se ha ido creando un importante volumen de pequeños municipios rurales incapaces de prestar servicios a sus habitantes por faltarles la organización y una suficiencia financiera. A esta situación hay que añadir el impacto que durante el siglo XX producen los movimientos migratorios del ámbito rural a las ciudades, que han generado una importante despoblación en la mayoría de los municipios españoles.

CUADRO Nº1
INFRAMUNICIPALISMO

Tramo habitantes	nº. municipios	en %
< de 5.000	6.969	86
5.000 - 19.999	824	10
20.000 - 49.999	174	2
50.000 - 99.999	55	1
> 100.000	55	1
Total	8.077	100

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos del Censo de Población.

En el CUADRO N°1 se recogen las consecuencias de la combinación de estos dos fenómenos: sólo el 4,3% de los municipios existentes en España tienen más de 20.000 habitantes y sólo un 14% de ellos tienen más de 5.000 habitantes. Ello significa que el 90% de los municipios tienen serios problemas para ejercer las competencias mínimas que le exige la ley (véase CUADRO N°2) con lo que se deduce que ese enorme porcentaje de municipios no disponen de capacidad técnica para prestar unos servicios mínimos de calidad a sus habitantes. La función básica de las Diputaciones Provinciales como Ente Local consiste en ayudar en la gestión y prestación de servicios a los Ayuntamientos menores de 20.000 habitantes

CUADRO N°2
SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES DE PRESTACIÓN OBLIGATORIA
POR PARTE DE LOS AYUNTAMIENTOS

- a. Todos los municipios**, por si mismo o en asociación con otros, están obligados a prestar los siguientes servicios:
- Alumbrado público
 - Cementerio
 - Recogida de residuos
 - Limpieza viaria
 - Abastecimiento domiciliario de agua potable
 - Alcantarillado
 - Acceso a los núcleos de población
 - Pavimento de las vías públicas
 - Control de alimento y bebidas
- b. Los municipios con población superior a 5.000 habitantes** deberán prestar, además de los servicios enumerados previamente, los siguientes:
- Parque público
 - Biblioteca pública
 - Mercado
 - Tratamiento de residuos
- c. En los municipios con población superior a 20.000 habitantes** deberían prestarse además los siguientes servicios:
- Protección civil
 - Prestaciones de servicios sociales
 - Prevención y extinción de incendios
 - Instalaciones deportivas de uso publico
- d. Los municipios con población superior a los 50.000 habitantes** están también obligados a prestar:
- Transporte colectivo urbano de viajero
 - Protección del medio ambiente

Fuente: Elaboración Propia a partir de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

2. ORIGEN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

La invasión napoleónica y su influencia van a marcar un punto de inflexión en nuestro sistema jurídico-público y en su organización. La instauración de José Bonaparte va a introducir importantes reformas en la Administración española. El 17 de abril de 1810 se dicta un Decreto por el que se realiza la división circunscripcional española en 18 Prefecturas y 111 Distritos o Sub-prefecturas, siguiendo muy de cerca el modelo aplicado en Francia, a cuya división se llega por una indudable necesidad de carácter administrativo de organización militar y de organización económico-administrativo.

Las Cortes de Cádiz de 1812 en su Constitución describen el territorio nacional, dividiéndolo en una serie de reinos, y en un conjunto de provincias. Más concretamente en su artículo 325 afirma que en cada provincia habrá una Diputación llamada Provincial para promover su prosperidad, presidida por el Jefe Superior. Asimismo en 1812 un Decreto de las Cortes Generales crean las Diputaciones Provinciales y en 1813 se promulga el Decreto 269 en donde se contiene la primera "Instrucción para el gobierno económico-administrativo de las Provincias."

Durante el reinado de Fernando VII y coincidiendo con el Trienio Liberal se produce un Decreto de Cortes de 27 de enero de 1822 donde se realiza la primera división provincial de España con 52 provincias, tomando como base la Constitución de 1812.

En 1833 Javier de Burgos realiza la división de España en 49 provincias, recogiendo, en una gran parte, la labor que se había realizado en 1822 y reduciendo las 52 iniciales a las 49 mencionadas. Así pues, prácticamente se mantiene la división de 1822 suprimiéndose la provincia de Chinchilla, Catalayud, Játiva y Villafranca. Al año siguiente por Real Decreto de 1 de abril de 1834 las provincias creadas en 1833 van a ser divididas a su vez en partidos judiciales. A partir de este momento vamos a comprobar que la provincia adquiere consistencia en nuestra realidad, pero una consistencia de carácter legal, una consistencia impuesta desde fuera que va calando poco a poco como circunscripción o división territorial del Estado para prestación de servicios de la Administración Central.

En la evolución constitucional española de todo el siglo XIX, se va a recoger la existencia de la provincia, y así vemos que en la Constitución de 18 de junio de 1837, en su artículo 69, se ordena que "en cada provincia habrá una Diputación Provincial". Igualmente sucede en el Estatuto Real, en la Constitución de 23 de mayo de 1845, haciendo referencia a ella en su artículo 72. La provincia se mantiene inalterable en nuestra Constitución de 1 de junio de 1869 y en la Constitución de 30 de junio de 1876 .

A lo largo del siglo XIX hay que referirse a dos leyes básicas en materia de Administración Provincial; de una parte, la Ley Provincial de 25 de noviembre de 1863, que va a ratificar la división de 1833 y la Ley Provincial de 29 de agosto de 1882 en la que se reproduce

de nuevo el mandato constitucional contenido reiteradamente en las Constituciones de 1845, 1869 y 1876; en el sentido de que el territorio de la Nación española, en la península y en las islas adyacentes se divide, para su administración y régimen, en provincias, si bien manda la Constitución que respecto al número de provincias límites y capitales, se establecerán a lo que se establezca en las disposiciones vigentes. La ley de 1882 se mantiene vigente durante 50 años, concretamente hasta el Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925, donde por primera vez nos vamos a encontrar con un planteamiento nuevo de la provincia.

La provincia en el Estatuto de 1925, ya no va a ser sólo una mera circunscripción, sino que va a generarse en nuestro Derecho y en nuestra realidad jurídico-administrativa como Ente Local; la provincia va a adquirir, a partir de este momento, el doble carácter de división territorial para la prestación de servicios de la Administración del Estado, y por otra parte, como Ente Local, que va a integrar un sector importantísimo de la Administración Local a través de este fenómeno de agrupamiento e integración de los municipios que constituyen la provincia.

La influencia del Estatuto de 1925 contagia a la Constitución republicana de 1931 que afirma "la provincia está integrada por municipios mancomunados". La Constitución de 9 de diciembre de 1931, ratifica la provincia en nuestro Derecho como mancomunación de municipios. La Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 santifica de nuevo la existencia de la provincia a través de su Texto Articulado de 16 de diciembre de 1950 afirmando que "El Estado se halla integrado por las Entidades naturales que constituyen los municipios agrupados territorialmente entre provincias", añadiendo el artículo 2 del Texto Articulado de la Ley de Régimen Local de 1950 que "la provincia es circunscripción determinada por la agrupación de municipios a la vez que división territorial de carácter unitario para el ejercicio de la competencia del Gobierno".

De nuevo esta concepción territorial-administrativa pasa al articulado de la Ley Orgánica del Estado de 1 de enero de 1967 al afirmar en su artículo 45 que "la provincia es circunscripción determinada por la agrupación de municipios, a la vez que división territorial de la Administración del Estado". Esta concepción de la provincia se va a recoger en la Ley de Bases de Régimen Local de 1975. La Constitución Española de 1978 en su artículo 137 determina "la forma de organización territorial del Estado español, en municipios, provincias y en Comunidades Autónomas que se constituyan, reconociendo el principio de autonomía para gestionar sus intereses" y en su artículo 141 afirma que la provincia "es una Entidad Local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica".

3. COMPETENCIAS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

La función básica de la Diputación Provincial como Ente Local consiste en ayudar en la gestión y prestación de servicios a los Ayuntamientos menores de 20.000 habitantes. Es decir, la Diputación tiene encomendada la tarea de suplir las deficiencias de estos municipios.

Sus actividades más relevantes se refieren a las vías de comunicación, el suministro de agua, electricidad, cultura, patrimonio histórico, etc. De todos modos, el mecanismo fundamental de apoyo de las Diputaciones a los municipios consiste en la ayuda financiera, a través de los Planes de Cooperación a los que se destinan una parte importante del presupuesto.

Las Diputaciones aprueban anualmente un Plan Provincial de Cooperación de obras y servicios municipales, que contiene los objetivos a alcanzar y los criterios para distribuir los fondos. Esta actividades se financian con los medios propios de las Diputaciones y con los fondos y subvenciones de la Unión Europea, de las Comunidades Autónomas y de la Administración General del Estado.

Según López Nieto las Diputaciones Provinciales desarrollan cuatro grupos distintos de competencias:

- a. Competencias generales que consisten en el fomento y gestión de los intereses peculiares de la provincia.
- b. Competencias supramunicipales que consisten en la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y supracomarcal (en el caso de exista esta última categoría).
- c. Competencias relacionadas con la ayuda a los municipios del territorio provincial: por una parte, coordinación de los servicios municipales entre sí, para garantizar su prestación integral y adecuada, y por otra, prestación de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica en los municipios, especialmente, a los de menos capacidad económica y de gestión. En este sentido, la Diputación Provincial asegura el acceso a los habitantes de los municipios de menos de 20.000 habitantes, al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal. Es decir, hace posible la prestación de las obligaciones y servicios mínimos de los municipios mediante fórmulas de asistencia y cooperación con ellos.
- d. Asunción de competencias delegadas de otras Administraciones Públicas: la Administración General del Estado, la Administración de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos pueden delegar en las Diputaciones Provinciales el ejercicio de competencias que les son propias.

Finalmente, hay que tener presente que no todas las provincias disponen de este Ente Local ya que en el caso de las CC.AA. uniprovinciales (Madrid, Cantabria, La Rioja, Navarra, Asturias y Murcia) las Administraciones Autonómicas absorbieron totalmente las competencias y la organización institucional de las Diputaciones Provinciales. Absorción que se justifica para evitar que coexistieran dos niveles administrativos sobre un mismo territorio.

Los órganos de gobierno de las Diputaciones Provinciales de régimen común son el Pleno de la Diputación, la Comisión de Gobierno y el Presidente y entre los órganos

administrativos, destacamos la figura del secretario y del interventor. Es decir, la configuración de los órganos de la provincia es paralela a la del municipio y no hace falta comentarla. Salvo en el caso de la complicada mecánica de elección de los diputados. Los puestos a elegir son los diputados provinciales, que a efectos de representación se agrupan por partidos judiciales. En las provincias pequeñas, menos de medio millón de habitantes, hay 25 diputados y en las de más de un millón, 31. La elección de los diputados correspondientes a cada partido judicial se realiza entre los concejales electos de los municipios que comprenden dicho territorio, reunidos al efecto. Celebrada la elección y proclamados los candidatos elegidos se celebra la primera sesión del Pleno de la Diputación en la que los diputados eligen entre ellos al Presidente.

Corresponde al Pleno de la Diputación el ejercicio de la potestad reglamentaria, el control y fiscalización de la gestión de los órganos de gobierno, la aprobación y modificación de los presupuestos y la aprobación provisional de las cuentas. El Presidente representa a la Diputación, dirige todos los servicios de la Diputación, convoca y preside las sesiones del pleno y de la comisión de gobierno y de los otros órganos provinciales, ostenta la jefatura superior de personal y, en definitiva, ejerce todas las atribuciones que la legislación asigna a la Diputación y no estén expresamente atribuidas a otros órganos.

4. *ESTRUCTURA FINANCIERA Y FINANCIACIÓN DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES*

Los recursos financieros de las Diputaciones Provinciales vienen recogidos en el artículo 2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL). Éstos se estructuran de la siguiente forma:

A. Recursos Tributarios

- *Tasas*: Las Diputaciones Provinciales pueden establecer y exigir tasas por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia, y por la utilización privativa o el aprovechamiento especial de bienes del dominio público provincial. Además, pueden establecer y exigir tasas y precios por la inserción de anuncios y edictos en el Boletín Oficial de la Provincia, y la suscripción y venta de ejemplares.
- *Contribuciones especiales*: La realización de obras o el establecimiento o ampliación de servicios puede ser objeto del establecimiento y exacción de contribuciones por parte de las Diputaciones.
- *Recargos de las Provincias*: Las Diputaciones pueden establecer un recargo sobre el Impuesto de Actividades Económicas (IAE), consistente en un porcentaje único que recae sobre las cuotas mínimas y su tipo no puede superar el 40%. Su gestión la realiza la entidad que tiene atribuida la gestión del impuesto entregando la recaudación del recargo a la Diputación en la forma determinada reglamentariamente.

B. Participación en los Tributos del Estado (PIE)

La LRHL establece las normas de determinación de la participación provincial en los tributos del Estado durante el quinquenio 1999-2003. La financiación inicial definitiva para el año 1999 se concretó en 493.843 millones de pesetas. Anualmente y por aplicación de las fórmulas establecidas, los Presupuestos Generales del Estado incluyen los créditos correspondientes a la participación de las provincias en los tributos del Estado. La evolución de la participación en función del índice prevalente sigue las mismas reglas establecidas para el crecimiento de la participación de los municipios. El artículo 126.1 de la LRHL establece la distribución entre las provincias de la participación en los tributos del Estado y atiende a los siguientes criterios:

- a. Número de habitantes de derecho de la respectiva provincia o isla, según los últimos padrones oficialmente aprobados.
- b. Superficie.
- c. Número de habitantes de derecho de los municipios menores de 20.000 habitantes en relación al total de habitantes de la provincia.
- d. La inversa de la renta per cápita.
- e. Otros criterios que se estimen procedentes.

En este sentido la principal financiación externa para las Diputaciones de carácter común es también la PIE, subvención incondicionada cuya regulación guarda bastantes similitudes con la analizada para el ámbito municipal, aún cuando existen algunas diferencias dignas de ser tenidas en cuenta. Así, el periodo de validez temporal, las reglas para la determinación de la PIE y las reglas de evolución, así como la remisión a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para su concreción cuantitativa definitiva, son idénticos a los expuestos para los Ayuntamientos, como también coinciden las cláusulas de salvaguardia de financiación mínima en relación con la recibida en años anteriores. Varían, sin embargo, los criterios de distribución del "fondo" así originado.

Como se ve, además de introducir ponderaciones para las variables indicativas de necesidad explícitamente reguladas por la LRHL, se incorpora una nueva variable al amparo de la autorización genérica del apartado E del artículo 126.1, si bien con ponderación muy reducida, con objeto de beneficiar a aquellas Diputaciones que han sido más perjudicadas por la supresión del canon para la producción de energía eléctrica en 1986.

En cuanto a las variables de necesidad, la principal diferencia en relación con la fórmula utilizada para la financiación de los Ayuntamientos es la incorporación de variables como la superficie y la pobreza relativa, como complemento de la población, variable, que sigue considerándose el indicador principal de necesidad, sin bien aquí sin ponderarse ni por estratos de población ni por esfuerzo fiscal. En realidad, frente a la fórmula municipal, que

beneficiaba fuertemente a las grandes ciudades a través de los coeficientes de ponderación por estratos, la fórmula provincial incorpora un elemento de signo contrario, como es la variable de dispersión de la población, con una ponderación del 10% del global del fondo. La mayor especialización de las Diputaciones en gastos de inversión, sobre todo infraestructuras, es lo que justifica estas diferencias en los criterios de distribución.

Del mismo modo, la ausencia de una verdadera capacidad tributaria provincial propia (muy reducida, como hemos visto) desaconseja la introducción de variables de esfuerzo fiscal, al tiempo que la necesidad específica cubierta en el ámbito municipal por la variable “unidades escolares” carece de relevancia en el campo provincial.

C. Subvenciones

Las Diputaciones reciben subvenciones destinadas a financiar los planes provinciales de cooperación en las obras y servicios de competencia municipal. Igualmente, las participaciones que tienen las Diputaciones Provinciales en las Apuestas Mutuas Deportivas del Estado participan de la naturaleza de las subvenciones.

D. Precios Públicos

Por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia las Diputaciones pueden establecer y exigir precios públicos.

E. Otros Recursos

Cuando las Diputaciones Provinciales gestionan servicios propios de las Comunidades Autónomas, éstas pueden fijar módulos de funcionamiento y financiación y niveles de rendimiento mínimo otorgando al respecto las correspondientes dotaciones económicas. Las Diputaciones Provinciales, utilizando sus propias disponibilidades presupuestarias, pueden mejorar dichos módulos y niveles. Por otro lado, si las Diputaciones Provinciales asumen la recaudación del IBI o el IAE por cuenta de los Ayuntamientos de su ámbito territorial, pueden concertar operaciones especiales de Tesorería para anticipar a los Ayuntamientos, anualmente, hasta el 75% del importe de las recaudaciones presumibles por dichos tributos. Estas operaciones deben cancelarse antes de finalizar el ejercicio, y no suponen carga financiera para las Diputaciones y no computan para determinados límites.

En el CUADRO N°3 se recoge la estructura del gasto de las Diputaciones de régimen común, presentando la siguientes características: los gastos de funcionamiento representan algo menos de 40% del gasto total. Dentro de estos gastos, los de personal son los más relevantes, con un 26,65% del total, similar al de los Ayuntamientos. En segundo lugar, los gastos de inversión suponen el 23,28% del gasto total. Los gastos de transferencias representan el 27,50% del gasto total, destacando las transferencias a los Ayuntamientos en un contexto de cooperación local. Por último, las cargas financieras representan el 11,2% del gasto total.

CUADRO N°3
ESTRUCTURA DEL GASTO DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN 1999*

Gasto	Importe	en %
Funcionamiento	1.480	38,01
Transferencias	1.070	27,50
Carga Financiera	436	11,21
Inversiones reales y financiera	906	23,28
Total	3.894	100,00

Nota: Diputaciones Provinciales de régimen común.

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de la Dirección General de Financiación Territorial.

En el CUADRO n°4 y el CUADRO N°5 se recoge la estructura de los ingresos de las Diputaciones.

CUADRO N°4
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN 1999
(millones de euros)

Conceptos	A	B	C	D	E	F	G
Impuestos Directos	5.420	2.143	178	3.202	--	10.995	28,85
Impuestos Indirectos	709	363	362	3.585	--	5.021	13,23
Tasas y otros ingresos	2.417	1.690	538	123	--	4.771	12,58
Transferencias Corrientes	5.139	2.358	2.968	175	997	9.644	25,44
Ingresos Patrimoniales	561	268	61	17	--	907	2,39
Total de O. Corrientes	14.247	6.825	4.110	7.103	997	31.290	-----
Enajenación de inver. reales	625	346	66	4	--	1.043	2,74
Transferencias de Capital	834	1.604	573	51	618	2.447	6,44
Total de O. Capital	1.460	1.950	640	56	618	3.489	-----
Total de O. No financiera	15.708	8.775	4.750	7.160	1.615	34.779	-----
Activos financieros	131	35	122	9	--	299	0,79
Pasivos financieros	1.466	681	624	81	--	2.853	7,54
Total O. Financieras	1.598	716	747	90	--	3.153	-----
Total	17.306	9.492	5.497	7.251	1.615	37.933	100,00

Nota: A: Municipios mayores de 20.000 hab.; B: Municipios menores de 20.000 hab.; C: Diputaciones Provinciales de régimen común; D: Diputaciones Forales; E: Transferencias internas; F: Total Entidades Locales; G: % sobre el total.

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de de la Dirección General de Financiación Territorial.

CUADRO N°5
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN 1999*
(en millones de euros)

Ingresos	Importe	en %
Tributos propios	394	9,95
Transferencias	3.040	77,42
Ingresos Patrimoniales	99	2,53
Endeudamiento	396	10,10
Total	3.927	100,00

Nota: Diputaciones Provinciales de régimen común.

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de los datos de la Dirección General de Financiación Territorial.

La financiación propia representa el 12,49% de los recursos totales de las Diputaciones y la ajena representa el 87,51% restante. Como se comprueba la principal fuente de financiación ajena está constituida por las transferencias, el 77,42% de los ingresos, representando la aportación del Estado (PIE) la práctica totalidad de las transferencias corrientes. La apelación al endeudamiento se eleva al 10,10% de los ingresos totales provinciales.

En cuanto a la financiación propia, los tributos propios significan el 9,95% del total. Los impuestos directos representan el 4,63% del total y las tasas y otros ingresos el 5,30% restante. Dentro de la imposición directa, el recargo provincial sobre el IAE es prácticamente el único recurso. Los ingresos patrimoniales tienen, como en el caso de los Ayuntamientos, importancia marginal.

BIBLIOGRAFÍA

- Ayuntamiento de Madrid: *Jornadas de estudios y debate sobre financiación local y corresponsabilidad fiscal*, Ayuntamiento de Madrid, Madrid, 2002.
- Ayuntamiento de Madrid: *Ranking tributario de los municipios españoles*, Ayto. de Madrid, Madrid, 2001.
- Baena, M.: *Instituciones Administrativas*, Marcial Pons, Madrid, 1992.
- Centro de Estudios Municipales y Cooperación Interprovincial: *Provincias y Diputaciones Provinciales en el Estado Autonómico*, Granada, 1981.
- Ezquiaga, I.: *Guía de la Política Pública Local*, Consultores de la Administraciones Públicas, Madrid, 2000.

- Fundación Encuentro: "Veinte años de Ayuntamientos democráticos: el retorno a la política local", *Informe España 1997*, Madrid, 1998.
- López Nieto, F.: *La Administración pública en España*, Ariel, Barcelona, 1989.
- Morell, L.: *La Administración Local*, Tecnos, Madrid, 1984.
- Ramió, C.: *Teoría de la organización y Administración pública*, Tecnos-UPF, Madrid, 1999.
- Rodríguez García, J.: "La Administración Local ante el euro" en Vallés Ferrer, J (Coord) *La Administración Pública ante el euro*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2001.
- Suárez Pandiello, J.: *Financiación local: Respuesta a la crisis*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 1991.
- Suárez Pandiello, J.: "Corresponsabilidad fiscal y esfuerzo fiscal", en *Haciendas territoriales y corresponsabilidad fiscal*, Ed. Asociación Gallega de estudios de Economía del Sector Público, Santiago de Compostela, 1993; págs. 343-362.
- Suárez Pandiello, J.: "Sobre los municipios y su financiación. Un análisis cualitativo", *Revista Asturiana de Economía*, nº. 3, 1995; págs. 177-198
- Vallés Ferrer, J. (Coord): *La Administración Pública ante el euro*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2001.

JOSÉ VALLÉS FERRER
Catedrático de Política Económica
de la Universidad de Sevilla

SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN. (Incidencia en la Política Presupuestaria de la Junta de Andalucía en el ejercicio 2002)

SUMARIO: 1. El sistema de financiación a partir del año 2002. - 2. Objetivos del Presupuesto para el año 2002. - 3. La Cuenta Financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía. - Anexos.

1. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN A PARTIR DEL AÑO 2002

1.1. Principios

El *Sistema de Financiación* que se propone ahonda en la experiencia más reciente y desarrolla, amplía y mejora la estructura de recursos de las Comunidades Autónomas, con la finalidad de introducir mayor estabilidad y seguridad en la planificación financiera de las mismas y de ampliar, sustancialmente, las competencias en materia de política fiscal.

En consecuencia, los principios que inspiran el *Sistema de Financiación* son los siguientes:

Estabilidad

En los próximos años estará prácticamente culminado el proceso de traspaso de servicios a las Comunidades Autónomas, por lo que el *Sistema de Financiación* debe ser estable, para dar continuidad y seguridad a las Comunidades Autónomas y permitir la planificación a largo plazo.

Generalidad

El *Sistema de Financiación* debe ser fruto del acuerdo de todos, para lograr una aplicación generalizada del mismo a todas las Comunidades Autónomas.

Suficiencia, autonomía y solidaridad

El *Sistema de Financiación* debe garantizar los recursos suficientes para que las Comunidades Autónomas puedan atender adecuadamente la prestación de los servicios asumidos, de gasto y sus políticas de ingreso.

Por otra parte, el *Sistema de Financiación* ha de hacer más visible el principio de solidaridad en la prestación a un nivel equivalente de los servicios, al margen de la mayor o menor capacidad fiscal de cada Comunidad Autónoma y, en los casos, en que se produzcan situaciones especiales que puedan desequilibrar la prestación de los servicios públicos, a un nivel adecuado.

El *Sistema de Financiación* debe contener los mecanismos de convergencia de los niveles de renta de las distintas Comunidades Autónomas, a través del Fondo de Compensación Interterritorial. Tales mecanismos deben atender, tanto a las inversiones de capital, como al gasto corriente que pueda incidir en la puesta en marcha de las citadas inversiones.

Ampliación de la corresponsabilidad fiscal

El *Sistema de Financiación* deberá poner a disposición de las Comunidades Autónomas nuevos mecanismos financieros, ampliando la capacidad de decisión en relación con los ya existentes, de forma que se incremente la corresponsabilidad fiscal y se reduzca el peso de las transferencias del Estado.

Coordinación

El principio de coordinación presenta dos vertientes: por una parte, la distribución de competencias y recursos entre los diversos poderes territoriales, encaminada al equilibrio financiero de la Nación y, por otra, los mecanismos de coordinación al servicio de la eficacia de los instrumentos financieros de los diferentes niveles de Gobierno.

Este principio de coordinación entre las Haciendas del *Sistema de Financiación*, exige conciliar las potestades impositivas a los propios ámbitos territoriales, de manera que no se trasladen cargas fiscales más allá de los mismos y que quede garantizada la libre circulación de personas, bienes y capitales, evitando solapamientos y contradicciones entre los diversos conceptos tributarios de las diferentes jurisdicciones.

Integración de todos los servicios públicos

En la actualidad, la gestión de los servicios de sanidad y los servicios sociales de la

Seguridad Social se financian, anualmente, mediante transferencias financieras del Estado a las Comunidades Autónomas que tienen transferidos dichos servicios.

El *Sistema de Financiación* deberá integrar los tres modelos actualmente existentes: el modelo de financiación de competencias comunes, el de financiación de los servicios de sanidad y el modelo de financiación de la gestión de los servicios sociales de la Seguridad Social. Así se logrará una mayor estabilidad, una mayor capacidad fiscal y una mayor transparencia.

Estabilidad Presupuestaria

El *Sistema de Financiación* debe desenvolverse sobre la base de la Estabilidad presupuestaria como principio de gestión de las Haciendas Públicas.

Participación en la Agencia Tributaria

Se deberá reforzar y ampliar la participación de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones de la Agencia porque la gestión desarrollada por ésta afectará a una parte más importante de los ingresos presupuestarios de las Comunidades Autónomas.

Participación en los Tribunales Económico-Administrativos

Las Comunidades Autónomas participarán en las tareas de los Tribunales Económico-Administrativos en el ámbito regional, en materia de tributos cedidos, a través de la incorporación de funcionarios de las mismas en calidad de vocales y, en su caso, ponentes, teniendo en cuenta la dimensión del Tribunal de que se trate.

1.2. Líneas básicas

El *Sistema de Financiación* cuyo desarrollo se recoge en los puntos siguientes, tiene como líneas básicas las siguientes:

- 1ª. Toma como año base el ejercicio 1999.
- 2ª. Integra la actual financiación de competencias comunes, así como las correspondientes a la gestión de los servicios sanitarios de la Seguridad Social y servicios sociales de la Seguridad Social. Paralelamente, dejarán de tener efectividad las normas y reglas por las que se rige la distribución de dichos recursos entre las distintas Comunidades Autónomas en cada una de las vías de financiación antes descritas, para ser sustituidas por las contenidas en el presente Acuerdo.
- 3ª. La financiación del año base, correspondiente al conjunto de los tres bloques de financiación antes indicados, que se toma como punto de partida, se describe y cuantifica en el apartado dedicado a la misma en el presente documento.

- 4ª. En este sentido, las necesidades totales de financiación, en términos de homogeneidad competencial, surgen de la aplicación de las variables sociodemográficas y redistributivas, y de las ponderaciones y modulaciones financieras establecidas en el presente documento. Como resultado de dicha asignación, todas las Comunidades Autónomas incrementan sus recursos para la financiación de los servicios asumidos y susceptibles de asumir.
- 5ª. La necesidad de financiación en el año base, es resultado de la adición a la asignación señalada en el punto anterior, del valor de los servicios asumidos por las Comunidades Autónomas, que se han descontado a efectos del cálculo de la financiación homogénea.
- 6ª. Estas necesidades se financiarán a través de los siguientes recursos:

Tasas afectas a los servicios traspasados

Tributos cedidos sobre Patrimonio, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones, y sobre el Juego, con competencias normativas ampliadas, en los aspectos referidos de la regulación de dichos tributos.

Tarifa autonómica del IRPF, equivalente al 33%, con competencias normativas en materia de tarifa y deducciones.

El 35% de las recaudaciones líquidas por IVA y el 40% por los Impuestos Especiales de fabricación sobre Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas, Labores del Tabaco e Hidrocarburos.

El 100% de las recaudaciones líquidas por el Impuesto sobre la Electricidad y por el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.

Para poder asumir la cesión del IVA y los Impuestos Especiales de fabricación, así como la cesión del Impuesto sobre la Electricidad y del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, será condición necesaria tener traspasados los servicios de gestión de asistencia sanitaria de la Seguridad Social.

- 7ª. Fondo de Compensación Interterritorial. Se promoverán las modificaciones normativas necesarias para permitir que con cargo al FCI puedan destinarse, hasta un 25% de los fondos correspondientes, a gastos corrientes asociados a las inversiones, durante los dos primeros años de la puesta en marcha de las mismas.

A partir de 2002, las ciudades de Ceuta y Melilla serán beneficiarias del FCI, a cuyo fin se incrementará el mismo en la idéntica cuantía que el Estado destinaba a inversiones en Ceuta y Melilla, en virtud de la Disposición Adicional de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial.

- 8ª. Asignaciones de nivelación. En los Presupuestos Generales del Estado se establecerá, en caso de que proceda, las dotaciones necesarias para corregir las situaciones especiales que puedan desequilibrar la prestación de los servicios públicos fundamentales a un nivel adecuado.

Financiación de la gestión de la asistencia sanitaria y de los servicios sociales de la Seguridad Social

La Constitución Española, en su artículo 41, define que se mantendrá un régimen público de Seguridad Social que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad.

De otro lado, el artículo 149 establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

Por último, la Ley General de Seguridad Social, en su artículo 38, punto 1 a), define dentro de la acción protectora del ámbito de la Seguridad Social la asistencia sanitaria en los casos de maternidad, de enfermedad común o profesional y de accidentes, sean o no de trabajo.

La sanidad, como expresión compleja que aglutina múltiples prestaciones, es, con independencia de su reconocimiento constitucional, una demanda social que -día a día y como consecuencia de los progresos científicos y tecnológicos- se manifiesta más exigente; más aún cuando quien está encargado de prestarla está más próximo al ciudadano.

La coexistencia de dos Administraciones Públicas (Central y Autonómica) con responsabilidades en la materia hace que, al final, pese a que algunas de las competencias se asuman por las Comunidades (gestión, ejecución, y administración de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social), sobre el Estado siga pesando, en ese ámbito, la responsabilidad exclusiva en lo que se refiere al régimen económico de la Seguridad Social entre otros.

En este conjunto de razones se fundamentan, en primer lugar, el principio de "afectación" y, de otro lado, el establecimiento de un fondo, tal y como a continuación se explica.

Respecto al principio de "afectación" o, dicho con otras palabras, respecto a la obligación de las Comunidades Autónomas de destinar a la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social un determinado volumen de sus recursos, los preceptos constitucionales antes mencionados hacen necesario que, para financiar las transferencias de la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a las Comunidades Autónomas manteniendo la competencia del Estado sobre el régimen económico de la Seguridad Social, esa financiación aparezca diferenciada y condicionada a la finalidad perseguida.

A tal fin, como posteriormente se verá, una vez calculadas las necesidades de financiación en el año base, éstas evolucionarán según un determinado índice. El *Sistema de Financiación* impone a las Comunidades Autónomas la obligación de destinar a la gestión de

la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, como mínimo, una cantidad igual a la resultante de evolucionar las necesidades financieras en la forma señalada.

Evidentemente, siempre será posible que, con respeto a esa cota -medida en el *Sistema de Financiación* por las necesidades financieras indicadas y, también, por la coordinación estatal de la materia-, las Comunidades Autónomas puedan incorporar las mejoras que consideren oportunas.

En cuanto al fondo -y por idénticos motivos a lo expresados-, el *Sistema de Financiación* se establece una reserva para el cumplimiento de ciertos fines. La necesidad de implantar o implementar determinadas políticas que coadyuven a lograr una mayor eficiencia en el gasto sanitario exige que una pequeña parte del total de la financiación del mismo sea gestionada directamente desde la Administración Central del Estado.

Por lo que se refiere a la asistencia social, y por idénticas razones apuntadas anteriormente, es preciso proceder a la afectación de la financiación de la gestión de los servicios sociales de la Seguridad Social.

1.3. Carácter integrador

Anteriormente se ponía a disposición de las Comunidades Autónomas un conjunto de recursos para cubrir distintas finalidades, con unas características diversas (financiación incondicionada en unos casos y condicionada en otros) y con criterios de reparto diferentes, respondiendo a las necesidades concretas o generales que se pretendía cubrir en cada momento con dichos recursos.

Una vez alcanzada la etapa de madurez del *Sistema de Financiación Autonómico* no resulta adecuado continuar manteniendo dichos compartimentos independientes, sino que por el contrario es preferible fusionar en un solo *Sistema de Financiación*, integrado y unificado, los recursos que hasta ahora se recibían por los siguientes conceptos:

- a) Financiación de competencias comunes que en estos momentos se rige (excepto para las tres Comunidades Autónomas que no lo incorporaron como propio) por el *Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas* para el quinquenio 1997-2001, aprobado por Acuerdo adoptado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en la Sesión Plenaria de 23 de septiembre de 1996 y modificado mediante Acuerdo de 27 de marzo de 1998.
- b) Financiación de la gestión de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social que para las Comunidades Autónomas con competencias en la materia se rige por el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de noviembre de 1997. La integración de este bloque de financiación por lo que respecta a las restantes Comunidades Autónomas exigirá la asunción de competencias en materia de sanidad por parte de las mismas.

- c) Financiación de la gestión de los servicios sociales de la Seguridad Social.

1.4. Estructura Financiera del Sistema

Financiación de las Comunidades Autónomas en el Año Base

La restricción inicial que se establece en el *Sistema de Financiación* referida al año base 1999, se define como la suma de las restricciones iniciales de cada uno de los tres bloques de financiación que lo integran.

Primer bloque: financiación de competencias comunes

Constituye la restricción inicial el total que arrojan los siguientes conceptos:

A) *Fondo General, integrado por:*

- a) El resultado de la liquidación definitiva del año 1999, por los diversos conceptos que integran la misma:
 - Tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
 - Participación en los Ingresos del Estado, que se compone de los siguientes conceptos:
 - Participación en los ingresos territorializados del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
 - Participación en los Ingresos Generales del Estado.
 - Fondo de Garantía para el año 1999.
- b) Ingresos por tributos cedidos computados con criterio normativo.
- c) Ingresos por tasas afectas computados con criterio normativo.
- d) El coste de los servicios transferidos con posterioridad a 31 de diciembre de 1999, cuyo importe no ha sido incluido en la liquidación definitiva de dicho año, pero que deben ser tenidos en cuenta a efectos de homogeneizar los techos competenciales de las Comunidades Autónomas.
- e) Al resultado de adicionar los anteriores conceptos se deducirá, en aras de una correcta homogeneización, el coste de aquellos servicios que aunque traspasados a una determinada Comunidad Autónoma, constituyen una competencia singular de la misma.

B) Otros fondos

Se incorporarán a la restricción inicial otros fondos adicionales, en aras de facilitar el logro de los principios de suficiencia, autonomía y solidaridad del conjunto de las Comunidades Autónomas. Uno de dichos fondos se destinará a las Comunidades Autónomas de menor renta.

Segundo bloque: financiación de la gestión de los servicios sanitarios de la Seguridad Social

Se integra por los siguientes conceptos:

- a) La financiación resultante de la liquidación definitiva del año 1999 para las Comunidades Autónomas con competencias asumidas en la materia.
- b) El importe de la financiación resultante para las restantes Comunidades Autónomas integradas en el bloque "Insalud gestión directa".

Tercer bloque: financiación de la gestión de los servicios sociales de la Seguridad Social

Viene determinado por la financiación que resulta de la liquidación definitiva del año 1999 para las Comunidades Autónomas de régimen común.

En consecuencia la restricción inicial del *Sistema de Financiación* puede definirse como:

$$RI\ t = RI\ cm + RI\ in + RI\ im$$

Donde,

RI t = Restricción inicial total.

RI cm = Restricción inicial competencias comunes.

RI in = Restricción inicial competencias Servicios Sanitarios.

RI im = Restricción inicial competencias Servicios Sociales.

Necesidades de financiación: suficiencia estática

Una vez determinada la restricción inicial correspondiente a cada uno de los tres bloques que se integran en el *Sistema de Financiación* y en consecuencia la restricción inicial total que se obtiene por agregación de los mismos, se determina la necesidad de financiación que hay que atribuir a cada una de las Comunidades Autónomas; para ello se procede del siguiente modo:

Bloque de competencias comunes

A) Fondo General

Se distribuye el importe total de la restricción inicial del Fondo General entre todas las Comunidades Autónomas en función de las siguientes variables:

a) Población

La distribución por esta variable se efectúa proporcionalmente a la población del Padrón para cada Comunidad Autónoma a 1 de enero de 1999, suministrada por el Instituto Nacional de Estadística. La ponderación de esta variable es del 94%. El CUADRO N°1 recoge los datos de población de cada Comunidad y su proporción respecto al total.

b) Superficie

La distribución por esta variable se efectúa proporcionalmente a la superficie territorial, en km² de cada Comunidad Autónoma, según las cifras incluidas en la publicación "Anuario Estadístico del Instituto Nacional de Estadística" de 1999, que recoge los datos facilitados por el Instituto Geográfico Nacional. La ponderación de esta variable es del 4,2%.

El CUADRO N°2 muestra los datos de superficie de cada Comunidad y su proporción respecto al total.

c) Dispersión

La distribución por esta variable se efectúa proporcionalmente al número de entidades singulares (núcleos de población) de cada Comunidad Autónoma, según los datos facilitados por el Instituto Nacional de Estadística obtenidos del Padrón Municipal de 1998. La ponderación de esta variable es del 1,2%.

El CUADRO N°3 recoge el número de entidades singulares de cada Comunidad Autónoma y su proporción respecto al total.

d) Insularidad

La distribución por esta variable se efectúa proporcionalmente a la distancia en kilómetros, ponderados por tramos, desde la capital de cada provincia a las costas de la península, según datos facilitados por el Centro Nacional de Información Geográfica del Ministerio de Fomento. La ponderación asignada a esta variable es del 0,6%.

El CUADRO N°4 recoge estas distancias para las dos Comunidades Autónomas afectadas.

B) *Fondo de Renta Relativa*

Para tener en cuenta en la financiación asignada la situación de menor riqueza relativa de algunas Comunidades Autónomas, se introduce como variable de reparto el denominado índice de renta relativa. Éste viene definido por la expresión:

$$IRR_{ii} = \frac{P_i}{P_T} - \frac{VAB_i}{VAB_T}$$

Donde:

P_i = Población de la Comunidad Autónoma i .

P_T = Población total de las quince Comunidades Autónomas de régimen común.

VAB_i = Valor Añadido Bruto al coste de los factores de la Comunidad Autónoma i .

VAB_T = Valor Añadido Bruto al coste de los factores de las quince Comunidades Autónomas de régimen común.

Obsérvese que dicha formulación puede transformarse fácilmente en una expresión del siguiente tipo:

$$P_T \left(\frac{VAB_T}{P_T} \right)$$

que toma valor cero cuando el Valor Añadido Bruto por habitante de la Comunidad i coincide con el Valor Añadido Bruto por habitante medio y valor positivo cuando es inferior al medio y negativo cuando es superior; es decir que cuanto menos rica sea una determinada Comunidad Autónoma, mayor valor alcanza este índice.

En consecuencia, el reparto del fondo se realiza entre aquellas CC.AA. cuyo índice de renta relativa es positivo y en proporción a éste.

En el CUADRO N°7 aparecen las CC.AA. con el índice que les corresponde. Las destinatarias de este Fondo son Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Murcia y Comunidad Valenciana.

C) *Garantía de mínimos*

En aquellos supuestos en los que como consecuencia del indicado reparto resulte para alguna Comunidad Autónoma una necesidad de financiación inferior a su restricción inicial, es decir, al volumen de financiación homogeneizado que habría alcanzado en el año 1999, el *Sistema de Financiación* le reconocerá una dotación suplementaria que le permita el mantenimiento del "statu quo" anterior.

D) *Modulación de la tasa de crecimiento*

El resultado obtenido de las ponderaciones detalladas en el apartado anterior, se corregirá, en su caso, con las siguientes reglas de modulación:

- a) Con respecto a su restricción inicial, la tasa de crecimiento que resulte para una Comunidad Autónoma, no podrá superar el 75% de la tasa media de crecimiento del conjunto de Comunidades Autónomas.

Sin embargo, en la aplicación de este principio, habrán de tenerse en cuenta, igualmente, las siguientes reglas:

- 1ª. La aplicación de la citada modulación no podrá suponer en ningún caso un recorte superior al 25% de su restricción inicial.
 - 2ª. Cuando la Comunidad a la que se le aplique la modulación cuente con un número de entidades singulares (núcleos de población) superior al 10% del total de las existentes en las Comunidades Autónomas de régimen común, el exceso sobre el 75% de la base de crecimiento medio se multiplicará por 0,60.
- b) Con respeto a su restricción inicial, la tasa de crecimiento que resulte para aquellas Comunidades Autónomas cuya renta por habitante se encuentre por debajo del 70% de la renta por habitante media, no podrá ser inferior a la tasa media de crecimiento del conjunto de Comunidades Autónomas de régimen común.

A su vez, para las que se encuentren situadas entre el 70 y el 75% de la renta por habitante media, la tasa de crecimiento de su financiación no podrá ser inferior al 30% de la tasa media de crecimiento del conjunto de Comunidades Autónomas de régimen común.

Bloque de competencias de gestión de los servicios sanitarios de la Seguridad Social

A) Fondo general

Se distribuye el importe total de la restricción inicial entre todas las Comunidades Autónomas en función de las siguientes variables:

- a) Población protegida

La distribución por esta variable se efectúa proporcionalmente al valor de la misma para 1999, facilitado por el Ministerio de Sanidad y Consumo. La ponderación de esta variable es del 75%.

El CUADRO N°6 presenta la población protegida por Comunidad Autónoma y la proporción respecto del total.

- b) Población mayor de 65 años

La distribución por esta variable se efectúa proporcionalmente a la población mayor de 65 años, información procedente del Padrón a 1 de enero de 1999, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística. La ponderación de esta variable es del 24,5%.

El CUADRO N°7 presenta la población mayor de 65 años por Comunidad Autónoma y la proporción respecto del total.

c) Insularidad

La distribución por esta variable se efectúa proporcionalmente a la distancia en kilómetros, ponderada por tramos, desde la capital de cada provincia a las costas de la península, según datos facilitados por el Centro Nacional de Información Geográfica del Ministerio de Fomento. La ponderación asignada a esta variable es del 0,5%.

El CUADRO N°4 recoge estas distancias para las dos Comunidades Autónomas afectadas.

El *Sistema de Financiación* impone a las Comunidades Autónomas la obligación de destinar a la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, como mínimo, una cantidad igual a la resultante de evolucionar la financiación calculada según lo dispuesto en las letras anteriores, evolucionada al ITE nacional, que se define posteriormente.

Durante los tres primeros años del *Sistema de Financiación*, el Estado garantiza a las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia de gestión de los servicios sanitarios de la Seguridad social, que el índice de evolución de los recursos asignados a los mismos tendrá un índice de evolución del PIB nominal a precios de mercado.

B) Fondos específicos

a) Fondo "PROGRAMA DE AHORRO EN INCAPACIDAD TEMPORAL"

La adopción de programas y medidas dirigidas al control del gasto relativo a la incapacidad temporal (IT) así como la mejora de la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social para hacer frente a estas contingencias, ha determinado la dotación de un fondo, denominado "PROGRAMA DE AHORRO EN INCAPACIDAD TEMPORAL", por un importe global de 40.000 millones de pesetas.

La distribución de este fondo, que se efectuará mediante la variable "población protegida", figura en el CUADRO N°6.

Las reglas de aplicación de estas actuaciones, que se formalizarán mediante la suscripción de convenios bilaterales, serán, debidamente adaptadas, las recogidas en el Acuerdo Segundo ("*Reglas para las Actuaciones de Control del Gasto en las Prestaciones por Incapacidad Temporal (IT)*") de la sesión del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de noviembre de 1997.

En el momento de practicarse la liquidación definitiva del *Sistema de Financiación* se tendrá en cuenta el cumplimiento por las Comunidades Autónomas de los objetivos anuales establecidos en este Programa.

b) Fondo "DESPLAZADOS"

La Ley General de Sanidad, en su artículo 12, establece que *"Los poderes públicos orientarán sus políticas de gasto sanitario en orden a corregir desigualdades sanitarias y garantizar la igualdad de acceso a los servicios sanitarios públicos en todo el territorio español"*.

El mantenimiento del principio anterior exige garantizar el acceso de todos los ciudadanos a los servicios sanitarios de todo el territorio nacional, independientemente de la Comunidad Autónoma en la que residan.

En este sentido, y con un Sistema Nacional de Salud gestionado por las Comunidades Autónomas, es necesario configurar un mecanismo de compensación para la facturación de los desplazados entre las distintas Comunidades Autónomas.

Para asegurar que dicha compensación se lleve a cabo de forma homogénea en todo el territorio nacional se hace necesario que la misma se realice a través del Ministerio de Sanidad y Consumo, como órgano encargado de la coordinación sanitaria.

Con esta finalidad, el Ministerio de Sanidad y Consumo desarrollará un procedimiento que permita la compensación de la facturación de los pacientes desplazados entre Comunidades Autónomas de forma homogénea y cuya gestión se llevará a cabo por parte de dicho Ministerio.

Bloque de competencias de la gestión de los servicios sociales de la Seguridad Social

Se distribuye el importe total de la restricción inicial entre todas las Comunidades Autónomas de acuerdo con la población mayor de 65 años. La distribución por esta variable se distribuye proporcionalmente a la misma según la información procedente del Padrón a 1 de enero de 1999 elaborado por el Instituto Nacional de Estadística.

El CUADRO N°7 recoge la población mayor de 65 años de cada Comunidad Autónoma y su proporción respecto al total.

Al igual que en los otros bloques de financiación se establece el mantenimiento del "statu quo" anterior, mediante la utilización de los fondos adicionales que fuesen precisos.

No se aplica en este caso regla de modulación alguna.

El *Sistema de Financiación* impone a las Comunidades Autónomas la obligación de destinar a la gestión de los servicios sociales de la Seguridad Social, como mínimo, una cantidad igual a la resultante de evolucionar la financiación calculada según lo dispuesto en las letras anteriores, evolucionada al ITE nacional, que se define posteriormente.

Los recursos del Sistema de Financiación: definición, suficiencia dinámica y entregas a cuenta

La definición, evolución y entregas a cuenta de los recursos que corresponden a las Comunidades Autónomas por los diferentes mecanismos del *Sistema de Financiación*, es la siguiente:

Recaudación de tributos cedidos y tasas

Las Comunidades Autónomas dispondrán cada año de la recaudación real que obtengan por los tributos cedidos sobre Patrimonio, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones, y sobre el Juego.

Asimismo, dispondrán de la recaudación real por las tasas correspondientes a los servicios transferidos.

Tarifa autonómica del IRPF

La atribución a la Comunidad Autónoma del rendimiento de la tarifa autonómica del IRPF en su territorio se sujeta a las siguientes reglas:

1ª. La revisión de la normativa estatal reguladora del IRPF, que desdoblará la tarifa en dos, cuyo peso relativo será de 67 y 33 respectivamente, el de tributación general y el de tributación autonómica. Asimismo, en dicha revisión se procederá a efectuar un reparto de las deducciones estatales hoy existente con el mismo peso relativo anunciado.

2ª. Las Comunidades Autónomas cuyas Comisiones Mixtas acepten como propio el *Sistema de Financiación* podrán ejercer, en los términos que se establezcan por ley, respecto a los sujetos pasivos residentes en su territorio, las facultades normativas que se describen en el apartado 7.1.

3ª. Los sujetos pasivos residentes en el territorio de las Comunidades Autónomas cuyas respectivas Comisiones Mixtas no acepten el *Sistema de Financiación* estarán sujetos, en los términos que se establezcan por ley, a las dos tarifas del impuesto a que se refiere la regla 1ª, y el importe total de la recaudación líquida obtenida corresponderá al Tesoro Público.

4ª. El valor de la Tarifa autonómica para el año base 1999, se determinará del modo siguiente:

$$\begin{aligned} TIR_i(1999) = & CLD_i(1999) - DID_i(1999) + CLND_i(1999) \\ & - DIDN_i(1999) + RND_i(1999) + IND_i(1999) \end{aligned}$$

Donde:

$TIR_i(1999)$ = Rendimiento recaudatorio por el IRPF de la Comunidad Autónoma en el año (1999).

$CLD_i(1999)$ = Cuotas líquidas, en concepto de tarifa autonómica del impuesto, que los residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma "i" hayan consignado en la declaración presentada en el año (2000), correspondiente al año (1999). Cuando el importe consignado en la declaración sea de signo negativo su valor será igual a cero.

$DIDID_i(1999)$ = 33 por 100 del importe total efectivamente deducido por los residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma "i" en la declaración presentada en el año (2000), correspondiente al año (1999), por la deducción por doble imposición de dividendos y por doble imposición internacional.

$CLND_i(1999)$ = Cuotas líquidas de los contribuyentes residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma "i" que no estén obligados a declarar y soliciten devolución en el año (2000) por al año (1999).

$DIDN_i(1999)$ = 33 por 100 del importe de la deducción por doble imposición de dividendos correspondiente a los contribuyentes residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma "i" que no estén obligados a declarar y soliciten devolución en el año (2000) por al año (1999).

$RND_i(1999)$ = 33 por 100 de las retenciones soportadas por los contribuyentes residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma "i" que no estén obligados a declarar, no soliciten devolución y que obtengan rentas superiores a 6.012 €.

$IND_i(1999)$ = Ingresos por IRPF producidos en el año (1999) por actas de inspección [$AI_i(1999)$], liquidaciones practicadas por la Administración [$LA_i(1999)$] y declaraciones presentadas fuera de los plazos establecidos por la normativa reguladora del impuesto [$AL_i(1999)$] que correspondan a la Comunidad Autónoma "i". A estos efectos, se entenderá por deuda tributaria la constituida por la cuota líquida más los conceptos a que se refiere el apartado 2 del artículo 58 de la Ley General Tributaria, con excepción de los recargos previstos en sus letras a) y d). Esta partida se minorará en el importe de las devoluciones por ingresos indebidos que deban imputarse a la Comunidad Autónoma, incluidos los intereses legales [$DI_i(1999)$].

$$IND_i(1999) = AI_i(1999) + LA_i(1999) + AL_i(1999) - DI_i(1999)$$

5ª. Las Comunidades Autónomas que asuman el *Sistema de Financiación*, según lo establecido en la regla 2ª anterior, percibirán el rendimiento recaudatorio de la misma.

Habida cuenta de que la recaudación del IRPF se efectuará por los órganos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, para determinar en cada año el rendimiento recaudatorio a favor de una Comunidad Autónoma se procederá del siguiente modo:

$$TIR_i(x) = CLD_i(x) - DIDID_i(x) + CLND_i(x) - DIDN_i(x) + RND_i(x) + IND_i(x)$$

Donde:

$TIR_i(x)$ = Rendimiento recaudatorio por el IRPF de la Comunidad Autónoma en el año (x).

$CLD_i(x)$ = Cuotas líquidas, en concepto de tarifa autonómica del impuesto, que los residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma "i" hayan consignado en la declaración presentada en el año (x + 1), correspondiente al año (x). Cuando el importe consignado en la declaración sea de signo negativo su valor será igual a cero.

$DIDID_i(x)$ = 33 por 100 del importe total efectivamente deducido por los residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma "i" en la declaración presentada en el año (x + 1), correspondiente al año (x), por la deducción por doble imposición de dividendos y por doble imposición internacional.

$CLND_i(x)$ = Cuotas líquidas de los contribuyentes residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma "i" que no estén obligados a declarar y soliciten devolución en el año (x + 1) por al año (x).

$DIDN_i(x)$ = 33 por 100 del importe de la deducción por doble imposición de dividendos correspondiente a los contribuyentes residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma "i" que no estén obligados a declarar y soliciten devolución en el año (x + 1) por al año (x).

$RND_i(x)$ = 33 por 100 de las retenciones soportadas por los contribuyentes residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma "i" que no estén obligados a declarar, no soliciten devolución y que obtengan rentas superiores a 6.012 €.

$IND_i(x)$ = Ingresos por IRPF producidos en el año (x) por actas de inspección [$AI(x)$], liquidaciones practicadas por la Administración [$LA_i(x)$] y declaraciones presentadas fuera de los plazos establecidos por la normativa reguladora del impuesto [$AL_i(x)$] que correspondan a la Comunidad Autónoma "i". A estos efectos, se entenderá por deuda tributaria la constituida por la cuota líquida más los conceptos a que se refiere el apartado 2 del artículo 58 de la Ley General Tributaria, con excepción de los recargos previstos en sus letras a) y d). Esta partida se minorará en el importe de las devoluciones por ingresos indebidos que deban imputarse a la Comunidad Autónoma, incluidos los intereses legales [$DI(x)$].

$$IND_i(x) = AI_i(x) + LA_i(x) + AL_i(x) - DI_i(x)$$

El rendimiento recaudatorio así determinado [$TIR_i(x)$], se minorará en los anticipos abonados por el Estado durante el año (x) en concepto de entregas a cuenta, y la diferencia resultante será el saldo de la liquidación definitiva de la tarifa autonómica del IRPF.

La liquidación definitiva correspondiente a cada ejercicio se practicará cuando la Agencia Tributaria disponga de las cifras definitivas relativas a todos los términos de la fórmula.

6ª. El saldo de la liquidación de la tarifa autonómica del IRPF se hará efectivo con cargo a igual concepto que las entregas a cuenta a las que se refiere la regla 7ª siguiente.

7ª. Dado que el importe definitivo del rendimiento recaudatorio de la tarifa autonómica del IRPF y la consiguiente liquidación solamente se podrán determinar finalizado el año al que se refiera, las Comunidades Autónomas que hayan accedido al mismo participarán en la recaudación líquida que se obtenga durante cada ejercicio mediante anticipos, en concepto de entrega a cuenta de la liquidación definitiva.

La determinación de la cuantía de estos anticipos se efectuará mediante la siguiente operación:

$$AC_{TIRi}(X) = RPC_{PGE}(X) * la_{TIRi}(x/ua) * 0,98$$

Siendo $AC_{TIRi}(x)$ el importe anual del anticipo que deberá abonar el Estado a la Comunidad i , en concepto de entrega a cuenta del rendimiento en el año (x) de la tarifa autonómica del IRPF; $RPC_{PGE}(X)$ es el importe de la previsión presupuestaria de ingresos de IRPF para el año (x) por las retenciones, pagos a cuenta y pagos fraccionados; $la_{TIRi}(x/ua)$ es el índice de actualización o incremento previsto, para la tarifa autonómica del impuesto de la Comunidad i , entre el último año (ua) con liquidación definitiva practicada y el año (x) .

En cuanto al índice de actualización, su definición o cálculo debe responder a criterios sencillos y armónicos con su finalidad, y, además, debe tener en cuenta que el rendimiento de la tarifa autonómica del impuesto ha de guardar, para cada Comunidad Autónoma, relación directa con su participación en el rendimiento global del mismo y con la utilización de su potestad normativa respecto a la tarifa del impuesto. Por estos motivos, el índice de actualización se fija con la siguiente regla:

$$la_{TIRi}(x/ua) = [CL_i(ua) + RND_i(ua)] / [CL(ua) / RND(ua)] * [\hat{CL}_i(x) / \hat{CL}'_i(x)]$$

En esta fórmula, las razones que figuran en el segundo miembro representan respectivamente:

$[CL_i(ua) + RND_i(ua)] / [CL(ua) / RND(ua)]$: Relación del rendimiento de la tarifa autonómica del IRPF más retenciones de no declarantes de la Comunidad Autónoma i , sobre la cuota líquida total del IRPF más las retenciones de no declarantes totales, en el último año con datos definitivos.

$[\hat{CL}_i(x) / \hat{CL}'_i(x)]$: Relación entre la estimación de la cuota autonómica de la Comunidad Autónoma i , resultante de aplicar modificaciones normativas aprobadas por ella para el año (x) , respecto al último año conocido (ua) , e igual estimación sin considerar dichas modificaciones.

8ª. Habida cuenta de que la tarifa autonómica del IRPF se establece a partir de 1 de enero de 2002, para fijar el valor del término $la_{TIRi}(x/ua)$, recogido en las fórmulas de la

regla 7ª, en tanto que el último año (ua) sea anterior al de 2002, se considerará que dicho año (ua) es el último del que se tengan datos definitivos de recaudación por IRPF, aunque sea un ejercicio anterior al establecimiento de la tarifa autonómica del impuesto, y se operará suponiendo que en él se hubiese recaudado dicho tramo bajo las condiciones de tarifa y deducciones autonómicas inicialmente establecidas por la ley.

9ª. El importe que se obtenga para el anticipo que, en concepto de entregas a cuenta, según la fórmula que se recoge en la regla 7ª anterior, se hará efectivo a cada Comunidad Autónoma mediante entrega por dozavas partes mensuales, con cargo al concepto de "Operaciones del Tesoro - Deudores - Anticipos a Comunidades Autónomas".

Las cantidades satisfechas cada mes se cancelarán en el mes inmediato siguiente, mediante la oportuna operación de formalización, a cuyo efecto se tramitarán las devoluciones de ingresos, en el concepto del IRPF, que sean procedentes por cada territorio, que se compensarán con el ingreso en el concepto de Operaciones del Tesoro anteriormente expresado.

Del mismo modo se procederá respecto de los saldos resultantes de las liquidaciones definitivas que se recogen en la regla 5ª anterior, que se añadirán a la operación de cancelación de los anticipos por entregas a cuenta que se realice en el mes inmediato siguiente al de su práctica.

Nuevos tributos cedidos

a) Cesión del 35 por 100 de la recaudación líquida por IVA

La atribución a la Comunidad Autónoma del rendimiento del 35 por 100 de la recaudación líquida por IVA en su territorio se sujeta a las siguientes reglas:

1ª. Las Comunidades Autónomas cuyas Comisiones Mixtas acepten el *Sistema de Financiación* y tengan asumida la competencia en materia de sanidad, recibirán el rendimiento imputable a las mismas, asignando el 35 por 100 de la recaudación líquida obtenida por el Estado, de acuerdo con los índices de consumo territoriales certificados por el Instituto Nacional de Estadística.

Se entiende por recaudación líquida el conjunto de ingresos líquidos de la Hacienda Estatal, con criterio de caja, por los conceptos que integran el IVA, obtenidos una vez descontadas de la recaudación bruta las devoluciones y las transferencias o ajustes (positivos o negativos) establecidas en el Concierto y Convenio con las Haciendas Forales del País Vasco y Navarra, respectivamente.

2ª. El valor de la cesión del 35% del IVA para el año base 1999, se determinará del modo siguiente:

$$IVA_i (1999) = IVA_E (1999) * 0,35 * IC_i (1999)$$

El término IVA_E (1999) representa la recaudación líquida por IVA obtenida por el Estado en 1999.

El término IC_i (1999) representa el índice de consumo de la Comunidad Autónoma i en 1999, certificado por el INE.

3ª. Las Comunidades Autónomas que accedan a la cesión del 35% del IVA, según lo establecido en la regla 1ª anterior, percibirán el rendimiento recaudatorio desde el ejercicio 2002.

Habida cuenta de que la recaudación del IVA se efectúa por los órganos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, para determinar en cada año el rendimiento recaudatorio a favor de cada Comunidad Autónoma se procederá aplicando la misma fórmula que para el año base, teniendo en cuenta los siguientes datos:

- a) La recaudación líquida obtenida por el Estado en el año correspondiente.
- b) El índice de consumo del año correspondiente, de cada Comunidad Autónoma certificado por el INE.

4ª. Dado que el importe definitivo del rendimiento recaudatorio de cada Comunidad Autónoma por la cesión parcial del IVA y la consiguiente liquidación solamente se podrán determinar finalizado el año al que se refiera, las Comunidades Autónomas que hayan accedido al mismo participarán en la recaudación líquida que se obtenga durante cada ejercicio mediante anticipos, en concepto de entrega a cuenta de la liquidación definitiva.

La determinación del importe de estos anticipos se efectuará para cada Comunidad Autónoma, por aplicación de la siguiente fórmula:

$$AC_{IVA_i}(X) = RP_{IVA}(X) * ICP_i(X) * 0,98$$

Donde:

$AC_{IVA_i}(x)$ es el importe anual del anticipo a la Comunidad Autónoma i , en concepto de entrega a cuenta de la recaudación de IVA obtenida en el año (x) .

$RP_{IVA}(X)$ es el importe de la previsión presupuestaria de la recaudación líquida del IVA para el año (x) .

$ICP_i(X)$ es el índice provisional de consumo de la Comunidad Autónoma i para el año (x) .

5ª. El importe que se obtenga para el anticipo, en concepto de entregas a cuenta, según la fórmula que se recoge en la regla 4ª anterior, se hará efectivo a cada Comunidad Autónoma mediante entrega por dozavas partes mensuales, con cargo al concepto de "Operaciones del Tesoro - Deudores - Anticipos a Comunidades Autónomas".

6ª. Las cantidades satisfechas cada mes se cancelarán en el mes inmediato siguiente, mediante la oportuna operación de formalización, a cuyo efecto se tramitarán las devoluciones de ingresos, en el concepto del IVA, que sean procedentes por cada territorio, que se compensarán con el ingreso en el concepto de Operaciones del Tesoro anteriormente expresado.

7ª. Del mismo modo se procederá respecto de los saldos resultantes de las liquidaciones definitivas que se recogen en la regla 4ª anterior, que se añadirán a la operación de cancelación de los anticipos por entregas a cuenta que se realice en el mes inmediato siguiente al de su práctica.

b) *Cesión del 40 por 100 de la recaudación líquida por el Impuesto sobre la Cerveza*

La atribución a la Comunidad Autónoma del rendimiento del 40 por 100 de la recaudación líquida por el Impuesto sobre la Cerveza en su territorio se sujeta a las siguientes reglas:

1ª. Las Comunidades Autónomas cuyas Comisiones Mixtas acepten el *Sistema de Financiación* y tengan asumida la competencia en materia de sanidad, recibirán el rendimiento imputable a las mismas, asignando el 40 por 100 de la recaudación líquida obtenida por el Estado, de acuerdo con los índices de consumo territoriales certificados por el Instituto Nacional de Estadística.

Se entiende por recaudación líquida, el conjunto de ingresos líquidos de la Hacienda Estatal, con criterio de caja, por los conceptos que integran el Impuesto sobre la Cerveza, obtenidos una vez descontadas de la recaudación bruta, las devoluciones y las transferencias o ajustes (positivas o negativas) establecidas en el Concierto y Convenio con las Haciendas Forales del País Vasco y Navarra, respectivamente.

2ª. El valor de la cesión del 40% del Impuesto sobre la Cerveza para el año base 1999, se determinará del modo siguiente:

$$IEC_i (1999) = IEC_E (1999) * 0,40 * IC_i (1999)$$

El término $IEC_E (1999)$ representa la recaudación líquida por el Impuesto sobre la Cerveza obtenida por el Estado en 1999.

El término $IC_i (1999)$ representa el índice de consumo de la Comunidad Autónoma i en 1999, certificado por el INE.

3ª. Las Comunidades Autónomas que accedan a la cesión del 40% del Impuesto sobre la Cerveza, según lo establecido en la regla anterior, percibirán el rendimiento recaudatorio desde el ejercicio 2002.

Habida cuenta de que la recaudación del Impuesto sobre la Cerveza se efectúa por los órganos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, para determinar en cada año

el rendimiento recaudatorio a favor de cada Comunidad Autónoma se procederá aplicando la misma fórmula que para el año base, teniendo en cuenta los siguientes datos:

- a) La recaudación líquida obtenida por el Estado en el año correspondiente.
- b) El índice de consumo del año correspondiente, de cada Comunidad Autónoma certificado por el INE.

4ª. Dado que el importe definitivo del rendimiento recaudatorio de cada Comunidad Autónoma por la cesión parcial del Impuesto sobre la Cerveza y la consiguiente liquidación solamente se podrán determinar finalizado el año al que se refiera, las Comunidades Autónomas que hayan accedido al mismo participarán en la recaudación líquida que se obtenga durante cada ejercicio mediante anticipos, en concepto de entrega a cuenta de la liquidación definitiva.

La determinación del importe de estos anticipos se efectuará para cada Comunidad Autónoma, por aplicación de la siguiente fórmula:

$$AC_{IECi}(X) = RP_{IEC}(X) * ICP_i(X) * 0,98$$

Donde:

$AC_{IECi}(x)$ es el importe anual del anticipo a la Comunidad Autónoma i , en concepto de entrega a cuenta de la recaudación del Impuesto sobre la Cerveza obtenida en el año (x) .

$RP_{IEC}(x)$ es el importe de la previsión presupuestaria de la recaudación líquida del Impuesto sobre la Cerveza para el año (x) .

$ICP_i(x)$ es el índice provisional de consumo de la Comunidad Autónoma i para el año (x) .

5ª. El importe que se obtenga para el anticipo, en concepto de entregas a cuenta, según la fórmula que se recoge en la regla 4ª anterior, se hará efectivo a cada Comunidad Autónoma mediante entrega por dozavas partes mensuales, con cargo al concepto de "Operaciones del Tesoro - Deudores - Anticipos a Comunidades Autónomas".

6ª. Las cantidades satisfechas cada mes se cancelarán en el mes inmediato siguiente, mediante la oportuna operación de formalización, a cuyo efecto se tramitarán las devoluciones de ingresos, en el concepto del Impuesto sobre la Cerveza, que sean procedentes por cada territorio, que se compensarán con el ingreso en el concepto de Operaciones del Tesoro anteriormente expresado.

7ª. Del mismo modo se procederá respecto de los saldos resultantes de las liquidaciones definitivas que se recogen en la regla 4ª anterior, que se añadirán a la operación

de cancelación de los anticipos por entregas a cuenta que se realice en el mes inmediato siguiente al de su práctica.

c) *Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas*

Pese a su condición de tributo cedido, como en la actualidad tiene tipo cero, no es necesario establecer la fórmula de distribución a las Comunidades Autónomas.

d) *Cesión del 40 por 100 de la recaudación líquida por los Impuestos sobre Productos Intermedios y sobre Alcoholes y Bebidas Derivadas*

La atribución a la Comunidad Autónoma del rendimiento del 40 por 100 de la recaudación líquida por los Impuestos sobre Productos Intermedios y sobre Alcoholes y Bebidas Derivadas en su territorio se sujeta a las siguientes reglas:

1ª. Las Comunidades Autónomas cuyas Comisiones Mixtas acepten el *Sistema de Financiación* y tengan asumida la competencia en materia de sanidad, recibirán el rendimiento imputable a las mismas, asignando el 40 por 100 de la recaudación líquida obtenida por el Estado, de acuerdo con los índices de consumo territoriales certificados por el Instituto Nacional de Estadística.

Se entiende por recaudación líquida, el conjunto de ingresos líquidos de la Hacienda Estatal, con criterio de caja, por los conceptos que integran los Impuestos sobre Productos Intermedios y sobre Alcoholes y Bebidas Derivadas, obtenidos una vez descontadas de la recaudación bruta, las devoluciones y las transferencias o ajustes (positivas o negativas) establecidas en el Concierto y Convenio con las Haciendas Forales del País Vasco y Navarra, respectivamente.

2ª. El valor de la cesión del 40% de los Impuestos sobre Productos Intermedios y sobre Alcoholes y Bebidas Derivadas para el año base 1999, se determinará del modo siguiente:

$$IEA_i(1999) = IEA_E(1999) * 0,40 * IC_i(1999)$$

El término $IEA_E(1999)$ representa la recaudación líquida por los Impuestos sobre Productos Intermedios y sobre Alcoholes y Bebidas Derivadas obtenida por el Estado en 1999.

El término $IC_i(1999)$ representa el índice de consumo de la Comunidad Autónoma i en 1999, certificado por el INE.

3ª. Las Comunidades Autónomas que accedan a la cesión del 40% los Impuestos sobre Productos Intermedios y sobre Alcoholes y Bebidas Derivadas, según lo establecido en la regla 1ª anterior, percibirán el rendimiento recaudatorio desde el ejercicio 2002.

Habida cuenta de que la recaudación los Impuestos sobre Productos Intermedios y sobre Alcoholes y Bebidas Derivadas se efectúa por los órganos de la Agencia Estatal de

Administración Tributaria, para determinar en cada año el rendimiento recaudatorio a favor de cada Comunidad Autónoma se procederá aplicando la misma fórmula que para el año base, teniendo en cuenta los siguientes datos:

- a) La recaudación líquida obtenida por el Estado en el año correspondiente.
- b) El índice de consumo del año correspondiente, de cada Comunidad Autónoma certificado por el INE.

4ª. Dado que el importe definitivo del rendimiento recaudatorio de cada Comunidad Autónoma por la cesión parcial de los Impuestos sobre Productos Intermedios y sobre Alcoholes y Bebidas Derivadas y la consiguiente liquidación solamente se podrán determinar finalizado el año al que se refiera, las Comunidades Autónomas que hayan accedido al mismo participarán en la recaudación líquida que se obtenga durante cada ejercicio mediante anticipos, en concepto de entrega a cuenta de la liquidación definitiva.

La determinación del importe de estos anticipos se efectuará para cada Comunidad Autónoma, por aplicación de la siguiente fórmula:

$$AC_{IEAi}(x) = RP_{IEA}(x) * ICP_i(x) * 0,98$$

Donde:

$AC_{IEAi}(x)$ es el importe anual del anticipo a la Comunidad Autónoma i , en concepto de entrega a cuenta de la recaudación los Impuestos sobre Productos Intermedios y sobre Alcoholes y Bebidas Derivadas obtenida en el año (x) .

$RP_{IEA}(x)$ es el importe de la previsión presupuestaria de la recaudación líquida de los Impuestos sobre Productos Intermedios y sobre Alcoholes y Bebidas Derivadas para el año (x) .

$ICP_i(x)$ es el índice provisional de consumo de la Comunidad Autónoma i para el año (x) .

5ª. El importe que se obtenga para el anticipo, en concepto de entregas a cuenta, según la fórmula que se recoge en la regla 4ª anterior, se hará efectivo a cada Comunidad Autónoma mediante entrega por dozavas partes mensuales, con cargo al concepto de "Operaciones del Tesoro - Deudores - Anticipos a Comunidades Autónomas".

6ª. Las cantidades satisfechas cada mes se cancelarán en el mes inmediato siguiente, mediante la oportuna operación de formalización, a cuyo efecto se tramitarán las devoluciones de ingresos, en el concepto de los Impuestos sobre Productos Intermedios y sobre Alcoholes y Bebidas Derivadas, que sean procedentes por cada territorio, que se compensarán con el ingreso en el concepto de Operaciones del Tesoro anteriormente expresado.

7ª. Del mismo modo se procederá respecto de los saldos resultantes de las liquidaciones definitivas que se recogen en la regla 4ª anterior, que se añadirán a la operación de cancelación de los anticipos por entregas a cuenta que se realice en el mes inmediato siguiente al de su práctica.

Para efectuar estos cálculos se tendrá en cuenta las especificidades de la imposición de estos productos en las Islas Canarias.

e) Cesión del 40 por 100 de la recaudación líquida por el Impuesto sobre Hidrocarburos

La atribución a la Comunidad Autónoma del rendimiento del 40 por 100 de la recaudación líquida por el Impuesto sobre Hidrocarburos en su territorio se sujeta a las siguientes reglas:

1ª. Las Comunidades Autónomas cuyas Comisiones Mixtas acepten el *Sistema de Financiación* y tengan asumida la competencia en materia de sanidad, recibirán el rendimiento imputable a las mismas, asignando el 40 por 100 de la recaudación líquida obtenida por el Estado, de acuerdo con los índices de consumo territoriales certificados por el Instituto Nacional de Estadística.

Se entiende por recaudación líquida, el conjunto de ingresos líquidos de la Hacienda Estatal, con criterio de caja, por los conceptos que integran el Impuesto sobre Hidrocarburos, obtenidos una vez descontadas de la recaudación bruta, las devoluciones y las transferencias o ajustes (positivas o negativas) establecidas en el Concierto y Convenio con las Haciendas Forales del País Vasco y Navarra, respectivamente.

2ª. El valor de la cesión del 40% del Impuesto sobre Hidrocarburos para el año base 1999, se determinará del modo siguiente:

$$IEH_i(1999) = IEH_E(1999) * 0,40 * IC_i(1999)$$

El término $IEH_E(1999)$ representa la recaudación líquida por el Impuesto sobre Hidrocarburos obtenida por el Estado en 1999.

El término $IC_i(1999)$ representa el índice de consumo de la Comunidad Autónoma i en 1999, certificado por el INE.

3ª. Las Comunidades Autónomas que accedan a la cesión del 40% del Impuesto sobre Hidrocarburos, según lo establecido en la regla 1ª anterior, percibirán el rendimiento recaudatorio desde el ejercicio 2002.

Habida cuenta de que la recaudación del Impuesto sobre Hidrocarburos se efectúa por los órganos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, para determinar en cada año el rendimiento recaudatorio a favor de cada Comunidad Autónoma se procederá aplicando la misma fórmula que para el año base, teniendo en cuenta los siguientes datos:

- a) La recaudación líquida obtenida por el Estado en el año correspondiente.
- b) El índice de consumo del año correspondiente, de cada Comunidad Autónoma certificado por el INE.

4ª. Dado que el importe definitivo del rendimiento recaudatorio de cada Comunidad Autónoma por la cesión parcial del Impuesto sobre Hidrocarburos y la consiguiente liquidación solamente se podrán determinar finalizado el año al que se refiera, las Comunidades Autónomas que hayan accedido al mismo participarán en la recaudación líquida que se obtenga durante cada ejercicio mediante anticipos, en concepto de entrega a cuenta de la liquidación definitiva.

La determinación del importe de estos anticipos se efectuará para cada Comunidad Autónoma, por aplicación de la siguiente fórmula:

$$AC_{IEHi}(X) = RP_{IEH}(X) * ICP_i(X) * 0,98$$

Donde:

$AC_{IEHi}(x)$ es el importe anual del anticipo a la Comunidad Autónoma i , en concepto de entrega a cuenta de la recaudación del Impuesto sobre Hidrocarburos obtenida en el año (x) .

$RP_{IEH}(x)$ es el importe de la previsión presupuestaria de la recaudación líquida del Impuesto sobre Hidrocarburos para el año (x) .

$ICP_i(x)$ es el índice provisional de consumo de la Comunidad Autónoma i para el año (x) .

5ª. El importe que se obtenga para el anticipo, en concepto de entregas a cuenta, según la fórmula que se recoge en la regla 4ª anterior, se hará efectivo a cada Comunidad Autónoma mediante entrega por dozavas partes mensuales, con cargo al concepto de "Operaciones del Tesoro - Deudores - Anticipos a Comunidades Autónomas".

6ª. Las cantidades satisfechas cada mes se cancelarán en el mes inmediato siguiente, mediante la oportuna operación de formalización, a cuyo efecto se tramitarán las devoluciones de ingresos, en el concepto del Impuesto sobre Hidrocarburos, que sean procedentes por cada territorio, que se compensarán con el ingreso en el concepto de Operaciones del Tesoro anteriormente expresado.

7ª. Del mismo modo se procederá respecto de los saldos resultantes de las liquidaciones definitivas que se recogen en la regla 4ª anterior, que se añadirán a la operación de cancelación de los anticipos por entregas a cuenta que se realice en el mes inmediato siguiente al de su práctica.

- f) *Cesión del 40 por 100 de la recaudación líquida por el Impuesto sobre Labores del Tabaco*

La atribución a la Comunidad Autónoma del rendimiento del 40 por 100 de la recaudación líquida por el Impuesto sobre Labores del Tabaco en su territorio se sujeta a las siguientes reglas:

1ª. Las Comunidades Autónomas cuyas Comisiones Mixtas acepten el *Sistema de Financiación* y tengan asumida la competencia en materia de sanidad, recibirán el rendimiento imputable a las mismas, asignando el 40 por 100 de la recaudación líquida obtenida por el Estado, de acuerdo con los índices de ventas a expendedorías de tabaco certificados por el Comisionado para el Mercado de Tabacos.

Se entiende por recaudación líquida, el conjunto de ingresos líquidos de la Hacienda Estatal, con criterio de caja, por los conceptos que integran el Impuesto sobre Labores del Tabaco, obtenidos una vez descontadas de la recaudación bruta, las devoluciones y las transferencias o ajustes (positivas o negativas) establecidas en el Concierto y Convenio con las Haciendas Forales del País Vasco y Navarra, respectivamente.

2ª. El valor de la cesión del 40% del Impuesto sobre Labores del Tabaco para el año base 1999, se determinará del modo siguiente:

$$IELT_i (1999) = IELT_E (1999) * 0,40 * IC_i (1999)$$

El término $IELT_E (1999)$ representa la recaudación líquida por el Impuesto sobre Labores del Tabaco obtenida por el Estado en 1999.

El término $IC_i (1999)$ representa el índice de venta a expendedorías de la Comunidad Autónoma i en 1999, certificado por el Comisionado para el Mercado de Tabacos.

3ª. Las Comunidades Autónomas que accedan a la cesión del 40% del Impuesto sobre Labores del Tabaco, según lo establecido en la regla anterior, percibirán el rendimiento recaudatorio desde el ejercicio 2002.

Habida cuenta de que la recaudación del Impuesto sobre Labores del Tabaco se efectúa por los órganos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, para determinar en cada año el rendimiento recaudatorio a favor de cada Comunidad Autónoma se procederá aplicando la misma fórmula que para el año base, teniendo en cuenta los siguientes datos:

- a) La recaudación líquida obtenida por el Estado en el año correspondiente.
- b) El índice de ventas a expendedorías del año correspondiente, de cada Comunidad Autónoma certificado por el Comisionado para el Mercado de Tabacos.

4ª. Dado que el importe definitivo del rendimiento recaudatorio de cada Comunidad Autónoma por la cesión parcial del Impuesto sobre Labores del Tabaco y la consiguiente liquidación solamente se podrán determinar finalizado el año al que se refiera, las Comunidades Autónomas

que hayan accedido al mismo participarán en la recaudación líquida que se obtenga durante cada ejercicio mediante anticipos, en concepto de entrega a cuenta de la liquidación definitiva.

La determinación del importe de estos anticipos se efectuará para cada Comunidad Autónoma, por aplicación de la siguiente fórmula:

$$AC_{IELTI}(X) = RP_{IELT}(X) * ICP_i(x) * 0,98$$

Donde:

$AC_{IELTI}(x)$ es el importe anual del anticipo a la Comunidad Autónoma i , en concepto de entrega a cuenta de la recaudación del Impuesto sobre Labores del Tabaco obtenida en el año (x) .

$RP_{IELT}(x)$ es el importe de la previsión presupuestaria de la recaudación líquida del Impuesto sobre Labores del Tabaco para el año (x) .

$ICP_i(x)$ es el índice provisional de ventas a expendedorías de la Comunidad Autónoma i para el año (x) .

5ª. El importe que se obtenga para el anticipo, en concepto de entregas a cuenta, según la fórmula que se recoge en la regla 4ª anterior, se hará efectivo a cada Comunidad Autónoma mediante entrega por dozavas partes mensuales, con cargo al concepto de "Operaciones del Tesoro - Deudores - Anticipos a Comunidades Autónomas".

6ª. Las cantidades satisfechas cada mes se cancelarán en el mes inmediato siguiente, mediante la oportuna operación de formalización, a cuyo efecto se tramitarán las devoluciones de ingresos, en el concepto del Impuesto sobre Labores del Tabaco, que sean procedentes por cada territorio, que se compensarán con el ingreso en el concepto de Operaciones del Tesoro anteriormente expresado.

7ª. Del mismo modo se procederá respecto de los saldos resultantes de las liquidaciones definitivas que se recogen en la regla 4ª anterior, que se añadirán a la operación de cancelación de los anticipos por entregas a cuenta que se realice en el mes inmediato siguiente al de su práctica.

g) *Cesión del 100 por 100 de la recaudación líquida por el Impuesto sobre la Electricidad*

La atribución a la Comunidad Autónoma del rendimiento del 100 por 100 de la recaudación líquida por el Impuesto sobre la Electricidad en su territorio se sujeta a las siguientes reglas:

1ª. Las Comunidades Autónomas cuyas Comisiones Mixtas acepten el *Sistema de Financiación* y tengan asumida la competencia en materia de sanidad, recibirán el rendimiento

imputable a las mismas, asignando el 100 por 100 de la recaudación líquida obtenida por el Estado, de acuerdo con el lugar del devengo del impuesto certificado por la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Se entiende por recaudación líquida, el conjunto de ingresos líquidos de la Hacienda Estatal, con criterio de caja, por los conceptos que integran el Impuesto sobre la Electricidad, obtenidos una vez descontadas de la recaudación bruta, las devoluciones y las transferencias o ajustes (positivas o negativas) establecidas en el Concierto y Convenio con las Haciendas Forales del País Vasco y Navarra, respectivamente.

2ª. El valor de la cesión del 100% del Impuesto sobre la Electricidad para el año base 1999, se determinará del modo siguiente:

$$IEC_i(1999) = IEC_E(1999) * ID_i(1999)$$

El término $IEC_E(1999)$ representa la recaudación líquida por el Impuesto sobre la Electricidad obtenida por el Estado en 1999.

El término $ID_i(1999)$ representa el índice de devengo en la Comunidad Autónoma i en 1999, certificado por la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

3ª. Las Comunidades Autónomas que accedan a la cesión del 100% del Impuesto sobre la Electricidad, según lo establecido en la regla 1ª anterior, percibirán el rendimiento recaudatorio desde el ejercicio 2002.

Habida cuenta de que la recaudación del Impuesto sobre la Electricidad se efectúa por los órganos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, para determinar en cada año el rendimiento recaudatorio a favor de cada Comunidad Autónoma se procederá aplicando la misma fórmula que para el año base, teniendo en cuenta los siguientes datos:

- a) La recaudación líquida obtenida por el Estado en el año correspondiente.
- b) El índice de devengo del año correspondiente, de cada Comunidad Autónoma certificado por la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

4ª. Dado que el importe definitivo del rendimiento recaudatorio de cada Comunidad Autónoma por la cesión parcial del Impuesto sobre la Electricidad y la consiguiente liquidación solamente se podrán determinar finalizado el año al que se refiera, las Comunidades Autónomas que hayan accedido al mismo participarán en la recaudación líquida que se obtenga durante cada ejercicio mediante anticipos, en concepto de entrega a cuenta de la liquidación definitiva.

La determinación del importe de estos anticipos se efectuará para cada Comunidad Autónoma, por aplicación de la siguiente fórmula:

$$AC_{IECi}(x) = RP_{IEC}(x) * IDP_i(x) * 0,98$$

Donde:

$AC_{IECi}(x)$ es el importe anual del anticipo a la Comunidad Autónoma i , en concepto de entrega a cuenta de la recaudación del Impuesto sobre la Electricidad obtenida en el año (x) .

$RP_{IEC}(x)$ es el importe de la previsión presupuestaria de la recaudación líquida del Impuesto sobre la Electricidad para el año (x) .

$IDP_i(x)$ es el índice provisional de devengo en la Comunidad Autónoma i para el año (X) .

5ª. El importe que se obtenga para el anticipo, en concepto de entregas a cuenta, según la fórmula que se recoge en la regla 4ª anterior, se hará efectivo a cada Comunidad Autónoma mediante entrega por dozavas partes mensuales, con cargo al concepto de "Operaciones del Tesoro - Deudores - Anticipos a Comunidades Autónomas".

6ª. Las cantidades satisfechas cada mes se cancelarán en el mes inmediato siguiente, mediante la oportuna operación de formalización, a cuyo efecto se tramitarán las devoluciones de ingresos, en el concepto del Impuesto sobre la Electricidad, que sean procedentes por cada territorio, que se compensarán con el ingreso en el concepto de Operaciones del Tesoro anteriormente expresado.

7ª. Del mismo modo se procederá respecto de los saldos resultantes de las liquidaciones definitivas que se recogen en la regla 4ª anterior, que se añadirán a la operación de cancelación de los anticipos por entregas a cuenta que se realice en el mes inmediato siguiente al de su práctica.

h) Cesión del 100 por 100 de la recaudación líquida por el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte

La atribución a la Comunidad Autónoma del rendimiento del 100 por 100 de la recaudación líquida por el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte en su territorio se sujeta a las siguientes reglas:

1ª. Las Comunidades Autónomas cuyas Comisiones Mixtas acepten el *Sistema de Financiación* y tengan asumida la competencia en materia de sanidad, recibirán el rendimiento imputable a las mismas, asignando el 100 por 100 de la recaudación líquida obtenida por el Estado, de acuerdo con el lugar del devengo del Impuesto certificado por la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Se entiende por recaudación líquida, el conjunto de ingresos líquidos de la Hacienda Estatal, con criterio de caja, por los conceptos que integran el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, obtenidos una vez descontadas de la recaudación bruta, las devoluciones y las transferencias.

2ª. El valor de la cesión del 100% del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte para el año base 1999, se determinará del modo siguiente:

$$IEC_i(1999) = IEC_E(1999) * ID_i(1999)$$

El término $IEC_E(1999)$ representa la recaudación líquida por el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte obtenida por el Estado en 1999.

El término $ID_i(1999)$ representa el índice de devengo en la Comunidad Autónoma i en 1999, certificado por la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

3ª. Las Comunidades Autónomas que accedan a la cesión del 100% del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, según lo establecido en la regla 1ª anterior, percibirán el rendimiento recaudatorio desde el ejercicio 2002.

Habida cuenta de que la recaudación del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte se efectúa por los órganos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, para determinar en cada año el rendimiento recaudatorio a favor de cada Comunidad Autónoma se procederá aplicando la misma fórmula que para el año base, teniendo en cuenta los siguientes datos:

- a) La recaudación líquida obtenida por el Estado en el año correspondiente.
- b) El índice de devengo del año correspondiente, de cada Comunidad Autónoma certificado por la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

4ª. Dado que el importe definitivo del rendimiento recaudatorio de cada Comunidad Autónoma por la cesión parcial del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y la consiguiente liquidación solamente se podrán determinar finalizado el año al que se refiera, las Comunidades Autónomas que hayan accedido al mismo participarán en la recaudación líquida que se obtenga durante cada ejercicio mediante anticipos, en concepto de entrega a cuenta de la liquidación definitiva.

La determinación del importe de estos anticipos se efectuará para cada Comunidad Autónoma, por aplicación de la siguiente fórmula:

$$AC_{IECi}(x) = RP_{IEC}(x) * IDP_i(x) * 0,98$$

Donde:

$AC_{IECi}(x)$ es el importe anual del anticipo a la Comunidad Autónoma i , en concepto de entrega a cuenta de la recaudación del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte obtenida en el año (x) .

$RP_{IEC}(x)$ es el importe de la previsión presupuestaria de la recaudación líquida del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte para el año (x).

$IDP_i(x)$ es el índice provisional de devengo en la Comunidad Autónoma i para el año (x).

5ª. El importe que se obtenga para el anticipo, en concepto de entregas a cuenta, según la fórmula que se recoge en la regla 4ª anterior, se hará efectivo a cada Comunidad Autónoma mediante entrega por dozavas partes mensuales, con cargo al concepto de "Operaciones del Tesoro - Deudores - Anticipos a Comunidades Autónomas".

6ª. Las cantidades satisfechas cada mes se cancelarán en el mes inmediato siguiente, mediante la oportuna operación de formalización, a cuyo efecto se tramitarán las devoluciones de ingresos, en el concepto del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, que sean procedentes por cada territorio, que se compensarán con el ingreso en el concepto de Operaciones del Tesoro anteriormente expresado.

7ª. Del mismo modo se procederá respecto de los saldos resultantes de las liquidaciones definitivas que se recogen en la regla 4ª anterior, que se añadirán a la operación de cancelación de los anticipos por entregas a cuenta que se realice en el mes inmediato siguiente al de su práctica.

Índices de evolución

ITE nacional (ITE_n): está constituido por la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión, por IRPF, IVA y los Impuestos Especiales de fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcoholes y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco.

ITE regional (ITE_r): está constituido por la recaudación en el territorio de la Comunidad Autónoma, sin ejercicio de competencias normativas, por IRPF, IVA y los Impuestos Especiales de fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcoholes y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco, cedidos y susceptibles de cesión.

Fondo de suficiencia

Es el mecanismo de cierre del *Sistema de Financiación*, que cubre la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y de su capacidad fiscal.

Las Comunidades Autónomas recibirán anualmente, por el Fondo de suficiencia, la cantidad establecida en el año base, incrementada por el índice de evolución que experimente el ITE_m .

El valor definitivo del Fondo de suficiencia se determinará, cada año, por aplicación de la siguiente fórmula:

$$FS_i(x) = FS_i(1999) * ITE_n(x) / ITE_n(1999)$$

Siendo $FS_i(x)$ el importe para la Comunidad Autónoma i , en el año x , de su tramo de Fondo de suficiencia, $FS_i(1999)$ el importe para la Comunidad Autónoma i , en el año base, de su tramo de Fondo de suficiencia. $ITE_n(x)$ e $ITE_n(1999)$, los importes de los ITE_n en el año x y en el año base, respectivamente.

En el supuesto de que en una Comunidad Autónoma las necesidades de gasto sean inferiores a su capacidad fiscal, el valor definitivo del Fondo de suficiencia se determinará, cada año, por aplicación de la siguiente fórmula:

$$FS_i(x) = FS_i(1999) * ITE_{ri}(x) / ITE_{ri}(1999)$$

Siendo $FS_i(x)$ el importe para la Comunidad Autónoma i , en el año x , de su tramo de Fondo de suficiencia, $FS_i(1999)$ el importe para la Comunidad Autónoma i , en el año base, de su tramo de Fondo de suficiencia. $ITE_{ri}(x)$ e $ITE_{ri}(1999)$, los importes de los ITE_r de la Comunidad Autónoma i en el año (x) y en el año base, respectivamente.

A efectos de la inclusión en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, de las cifras relativas a las "entregas a cuenta" del tramo de Fondo de suficiencia, se le aplicará la misma fórmula anterior, computando los valores del ITE disponibles en la fecha de elaboración del respectivo presupuesto.

Al resultado de dicha fórmula, para cada Comunidad Autónoma, se les aplicará el coeficiente 0,98 para determinar el importe de los créditos que deban figurar en el estado de gastos de los Presupuestos Generales del Estado.

Serán causa de revisión del valor del Fondo de suficiencia en el año base los siguientes motivos:

- Traspaso a la Comunidad Autónoma de nuevos servicios, ampliaciones o revisiones de valoraciones de traspasos anteriores, acordados por la respectiva Comisión Mixta y aprobados por Real Decreto. La revisión se hará de oficio por el Ministerio de Hacienda, de acuerdo con la valoración del traspaso, referida al año base, que se recoja en el respectivo Real Decreto. El nuevo valor obtenido por el Fondo de suficiencia producirá efectos desde el comienzo del ejercicio siguiente a aquél en que se haya efectuado su revisión.
- Efectividad de cesión de tributos de acuerdo con las reglas establecidas en la ley reguladora de la misma. Para que la revisión se efectúe deberá ser solicitada por la Comunidad Autónoma y acordada por la respectiva Comisión Mixta, de acuerdo con el valor de la recaudación, en el año base, del tributo que se cede. El nuevo valor obtenido por el Fondo de suficiencia producirá efectos desde el comienzo del ejercicio siguiente a aquél en que se haya efectuado su revisión.

En el momento de la práctica de la liquidación definitiva del *Sistema de Financiación* se tendrá en cuenta el cumplimiento por las Comunidades Autónomas de los objetivos anuales establecidos en el "Programa de Ahorro en Incapacidad Temporal".

Incorporación de transferencias de la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social

En el momento actual están pendientes de traspaso a las Comunidades Autónomas determinadas materias, entre las que destaca por su importancia la correspondiente a la gestión los servicios sanitarios de la Seguridad Social.

Cuando se produzca el traspaso de la sanidad a cada una de las Comunidades Autónomas que aún no lo han recibido, se incorporará, en el año base del *Sistema de Financiación*, la restricción inicial correspondiente a cada una de ellas en el reparto de la financiación sanitaria total en dicho año por los indicadores establecidos.

De dicha cantidad, más la que tuviese en el Fondo de suficiencia en el año base, se deduce la recaudación obtenida por cada Comunidad Autónoma en el año base por la cesión parcial del IVA y los Impuestos Especiales de fabricación, así como la cesión total del Impuesto Especial sobre la Electricidad y del Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte.

El resto de la financiación no cubierto con la cesión de los nuevos tributos, pasará a constituir el nuevo Fondo de suficiencia en el año base.

1.5. Recursos fuera del Sistema de Financiación

Como recursos fuera del *Sistema de Financiación* se consideran las asignaciones de nivelación y el Fondo de Compensación Interterritorial tal y como se describen a continuación.

Asignaciones de nivelación

Están llamadas a garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.

La propuesta consiste en que dichas asignaciones se orienten sobre dos servicios sobre los que hay consenso en cuanto a su carácter de servicios públicos fundamentales: educación y sanidad.

A tal efecto, se fijan, en términos de evolución futura, los siguientes límites:

- en materia de Educación, número de alumnos de Enseñanza Obligatoria de la Comunidad Autónoma respecto del total nacional.
- en materia de Sanidad, población protegida de la Comunidad Autónoma respecto del total nacional.

Cuando se produzca una desviación de más de 3 puntos respecto de la media nacional, se abrirá una negociación entre la Administración General del Estado y la de la respectiva Comunidad Autónoma, en la cual se analizarán las causas y posibles soluciones, de forma que, examinada en su conjunto la financiación de la Comunidad, se concluya en la procedencia o no de que ésta participe en dichas asignaciones de nivelación.

Los Presupuestos Generales del Estado habilitarán una dotación presupuestaria para atender, en su caso, dichas asignaciones de nivelación.

Fondo de Compensación Interterritorial

El Fondo de Compensación Interterritorial, tiene como finalidad, según lo dispuesto en el artículo 158.2 CE, corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad.

En cumplimiento de dicho mandato, el artículo 16 de la LOFCA establece los principios generales y las normas básicas a los que debe ajustarse dicho fondo.

En la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial, se fijan los mecanismos de funcionamiento del Fondo, estableciéndose las Comunidades Autónomas receptoras de recursos, la cuantía del Fondo, los criterios de reparto y el destino que ha de darse al mismo, tal y como se describe, sintéticamente, a continuación:

A) Comunidades Autónomas receptoras del Fondo

La determinación de las Comunidades Autónomas beneficiarias del Fondo se limita a aquéllas de menor renta y desarrollo, coincidiendo con las consideradas por la Unión Europea como beneficiarias de los fondos estructurales del objetivo 1.

En la actualidad éstas son las siguientes: Galicia, Andalucía, Principado de Asturias, Cantabria, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Castilla- La Mancha, Canarias, Extremadura, y Castilla y León.

B) Cuantía global del Fondo

La cuantía global del Fondo se determina en función de la inversión pública incluida en los Presupuestos Generales del Estado, ponderada por la población relativa del conjunto de las Comunidades Autónomas beneficiarias sobre la estatal y por el cociente entre la renta por habitante media nacional y la renta por habitante de las Comunidades Autónomas partícipes.

C) Criterios de reparto del Fondo

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 16 de la LOFCA, el Fondo se distribuye en función de siete variables, entre las que están todas las consideradas como

obligatorias, éstas son: población relativa, renta relativa, paro, saldo migratorio, dispersión de la población e insularidad.

En cuanto a la ponderación de dichas variables, se otorga mayor peso relativo a la variable población, dado que la misma es la característica más homogénea del conjunto de los territorios beneficiarios y logra aproximarse al *Sistema de Financiación* adoptado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

D) Destino del Fondo

El Fondo únicamente puede tener como destino la financiación de gastos de inversión, interpretados éstos en un sentido amplio, esto es, se entiende por tal, tanto las inversiones reales como las transferencias de capital, coordinándose de esta forma con las actuaciones permitidas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

E) Modificaciones

La propuesta consiste en, de una parte, reconfigurar los criterios que determinan qué Comunidades Autónomas serán beneficiarias del Fondo y, de otra, alterar, en parte, el destino de los recursos del Fondo.

En cuanto a las Comunidades Autónomas beneficiarias del Fondo, la propuesta consiste en, respetando las líneas guía actuales -esencialmente ligadas a las que determinan la condición de beneficiarias de los fondos estructurales del objetivo 1-, adaptar aquéllas a la realidad española, dando entrada en el Fondo a las Ciudades de Ceuta y Melilla.

Respecto al destino de los recursos del Fondo, la propuesta es que éste pueda financiar no sólo gastos de inversión, sino también el gasto corriente asociado a esa inversión.

Así, se determinará una proporción del Fondo que necesariamente debe destinarse a gastos de inversión, que será del 75 por ciento, y otra, el 25 por ciento restante, que podrá destinarse a gastos de funcionamiento asociados de la inversión. Esta segunda parte del Fondo estará limitada, en el tiempo, a aquel periodo inicial necesario para poner en marcha o en funcionamiento la inversión con un máximo de 2 años y, en su destino, ya que no será aplicable a cualquier tipo de gastos de funcionamiento, sino a los de puesta en funcionamiento de la inversión, ambos -tiempo y destino- calculados en función de las necesidades de cada caso.

Es preciso advertir aquí que, por imperativo constitucional, el Fondo debe destinarse exclusivamente a financiar gastos de inversión, de aquí que la propuesta deba estructurarse mediante una reducción de la dotación anual de dicho Fondo, que vendría acompañada de la simultánea creación de otro, dedicado a gastos de funcionamiento o inversión, de forma que, entre ambos respeten la dotación actual.

Finalmente, dado que desde 1995 Ceuta y Melilla se han configurado como Ciudades Autónomas, se ha considerado conveniente incluirlas como beneficiarias del Fondo, teniendo en cuenta sus características particulares. Para lo cual se dotará al Fondo de Compensación Interterritorial de un lado, idéntica cuantía a la que actualmente el Estado destina a las inversiones en dichas Ciudades, en virtud de la disposición adicional de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial y de otro lado, una cantidad adicional en función de una nueva variable denominada Ciudad Autónoma.

2. OBJETIVOS PARA EL PRESUPUESTO PARA EL AÑO 2002

El presupuesto recoge la planificación a través de la que se desarrolla la actividad financiera del sector público, sirviendo de cauce para ordenar, cuantificar y programar una gestión racional, constituyendo un poderoso instrumento para incidir en los objetivos fundamentales de las políticas públicas.

Para este ejercicio, el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía se plantea como principales objetivos, contribuir a la segunda modernización de Andalucía, mantener la cohesión social y reforzar la cooperación con las ciudades y municipios andaluces.

Contribuir a la segunda modernización de Andalucía implica realizar acciones que tengan por objeto hacer posible un nuevo proceso de transformación económica y social.

Así en el ámbito económico, se priorizarán las actuaciones destinadas a facilitar la incorporación de nuevas tecnologías, la promoción de la investigación, innovación y el desarrollo tecnológico, así como las acciones de apoyo a la internacionalización de la empresa andaluza.

Este conjunto de actuaciones ha sido consensuado con los agentes económicos y sociales en el V Acuerdo de Concertación Social con el que se pretende contribuir a que Andalucía mantenga, ante un escenario de desaceleración económica más intenso que el conjunto europeo, el proceso de convergencia real con la Unión Europea, especialmente con la creación de empleo estable y de calidad.

En el ámbito social, el proceso de modernización se concreta en la creación de una oferta suficiente y de calidad de servicios de apoyo a la familia, mediante la promoción de medidas que den una respuesta eficaz a las nuevas demandas que surgen a partir de la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, los cambios demográficos y la modificación del propio concepto de familia.

En cuanto al segundo objetivo, avanzar en la cohesión social, se priorizarán aquellas políticas dirigidas a fortalecer la cobertura de los servicios básicos, como son la Sanidad, la Educación y los Servicios Sociales, incidiendo especialmente en el aumento de la calidad en la prestación de estos servicios.

Hay que destacar asimismo la apuesta que en el presente ejercicio se realiza para la mejora y modernización de la Justicia ya iniciada en el 2001, dotándola de medios materiales y personales suficientes para dar un salto cualitativo en la prestación de este servicio.

Por último se reforzará la cooperación con las ciudades y municipios priorizando las políticas que tengan por objeto incrementar y mejorar las infraestructuras básicas municipales que inciden directamente en la calidad de vida de los ciudadanos.

Es importante destacar que en base al Acuerdo bilateral alcanzado por esta Comunidad Autónoma con el Gobierno central, éste es el primer presupuesto que incorpora el acuerdo sobre el nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común que se adoptó en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de Julio de 2001.

Los nuevos recursos que aporta el Sistema de Financiación y la moderación en el crecimiento del gasto corriente, permiten incrementar la formación del ahorro y maximizar los créditos para inversiones de modo que éstas crecen casi el doble que el Presupuesto, lo que permite superar el 3% del PIB andaluz y supone de nuevo alcanzar un máximo histórico.

La consecución de todos estos objetivos va a ser compatible con mantener la senda del equilibrio presupuestario, iniciada en 2001, de tal manera que en el presupuesto para el año 2002 el déficit no financiero es cero.

3. LA CUENTA FINANCIERA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

La estrategia que para 2002 ha diseñado la Junta de Andalucía en cuanto a ingresos y gastos permitirá lograr un ahorro de 1.745,11 millones de euros, con lo que se refuerza la solvencia y estabilidad financiera de la Hacienda Autonómica, en línea con lo que ha venido realizándose en los últimos ejercicios presupuestarios.

El ahorro previsto para 2002 supera en 404,62 millones de euros al ahorro consignado en el Presupuesto para 2001, aumento que representa en términos relativos un 30,2%.

Esta importante cifra de ahorro facilitará la realización de inversiones sin tener que recurrir a aumentar el endeudamiento de la Comunidad Autónoma. De hecho la participación del ahorro en la financiación de las operaciones de capital será en 2002 del 54,1%, 4 puntos más que en 2001.

Las necesidades de financiación serán nulas en 2002, al igual que en 2001, al estar equilibrados los ingresos no financieros con los gastos no financieros. En cambio, el endeudamiento bruto aumenta un 16,6% con respecto a 2001, debido a la cuantía de la deuda que se amortizará en el próximo ejercicio presupuestario.

ANEXOS

CUADRO N°1
POBLACIÓN

Comunidades Autónomas	Población (Número de habitantes)	Población relativa (%)
Andalucía	7.305.117	19,52
Aragón	1.186.849	3,17
Principado de Asturias	1.084.314	2,90
Illes Balears	821.820	2,20
Canarias	1.672.689	4,47
Cantabria	528.478	1,41
Castilla y León	2.488.062	6,65
Castilla-La Mancha	1.726.199	4,61
Cataluña	6.207.533	16,58
Extremadura	1.073.574	2,87
Galicia	2.730.337	7,29
Madrid	5.145.325	13,75
Región de Murcia	1.131.128	3,02
La Rioja	265.178	0,71
Comunidad Valenciana	4.066.474	10,86
Total	37.433.077	100,00

Fuente: Población del Padrón a 1 de enero de 1999. Instituto Nacional de Estadística

CUADRO N°2
SUPERFICIE

Comunidades Autónomas	Superficie (KM ²)	Superficie relativa (%)
Andalucía	87.595	17,94
Aragón	47.720	9,77
Principado de Asturias	10.604	2,17
Illes Balears	4.992	1,02
Canarias	7.492	1,53
Cantabria	5.321	1,09
Castilla y León	94.224	19,29
Castilla-La Mancha	79.461	16,27
Cataluña	32.113	6,58
Extremadura	41.634	8,53
Galicia	29.575	6,06
Madrid	8.028	1,64
Región de Murcia	11.314	2,32
La Rioja	5.045	1,03
Comunidad Valenciana	23.255	4,76
Total	488.373	100,00

Fuente: Instituto Geográfico Nacional, Recogido en Anuario Estadístico 2000 (INE).

**CUADRO N° 3
DISPERSIÓN**

Comunidades Autónomas	Dispersión	Dispersión relativa (%)
Andalucía	2.807	4,76
Aragón	1.540	2,61
Principado de Asturias	6.893	11,69
Illes Balears	314	0,53
Canarias	1.060	1,80
Cantabria	929	1,58
Castilla y León	6.137	10,41
Castilla-La Mancha	1.668	2,83
Cataluña	3.869	6,56
Extremadura	626	1,06
Galicia	29.949	50,80
Madrid	807	1,37
Región de Murcia	966	1,64
La Rioja	257	0,44
Comunidad Valenciana	1.132	1,92
Total	58.954	100,00

Fuente: Entidades singulares del Padrón de 1998.

**CUADRO N°4
INSULARIDAD**

Comunidades Autónomas	Insularidad por tramos	Insularidad por tramos relativa (%)
Andalucía	--	--
Aragón	--	--
Principado de Asturias	--	--
Illes Balears	521,10	22,65
Canarias	1.779,34	77,35
Cantabria	--	--
Castilla y León	--	--
Castilla-La Mancha	--	--
Cataluña	--	--
Extremadura	--	--
Galicia	--	--
Madrid	--	--
Región de Murcia	--	--
La Rioja	--	--
Comunidad Valenciana	--	--
Total	2.300,44	100,00

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Centro Nacional de Información Geográfica. Ministerio de Fomento.

CUADRO N°5
ÍNDICE DE MENOR RIQUEZA RELATIVA 1999

Comunidades Autónomas	Índice de renta relativa 1999
Andalucía	0,0533
Aragón	-0,0038
Principado de Asturias	0,0027
Illes Balears	-0,0033
Canarias	0,0021
Cantabria	0,0003
Castilla y León	0,0030
Castilla-La Mancha	0,0069
Cataluña	-0,0415
Extremadura	0,0099
Galicia	0,0132
Madrid	-0,0518
Región de Murcia	0,0050
La Rioja	-0,0012
Comunidad Valenciana	0,0050
Total	0

Fuente: Elaboración propia a partir del V.A.B. A coste de los factores (INE) y de la Población 1999 (INE).

CUADRO N°6
POBLACIÓN PROTEGIDA 1999

Comunidades Autónomas	Población protegida	Población protegida relativa
Andalucía	6.863.259	19,32
Aragón	1.122.385	3,16
Principado de Asturias	1.048.637	2,95
Illes Balears	785.338	2,21
Canarias	1.588.391	4,47
Cantabria	506.490	1,43
Castilla y León	2.325.743	6,55
Castilla-La Mancha	1.636.551	4,61
Cataluña	6.033.883	16,99
Extremadura	1.004.955	2,83
Galicia	2.591.446	7,30
Madrid	4.804.756	13,53
Región de Murcia	1.059.008	2,98
La Rioja	252.177	0,71
Comunidad Valenciana	3.900.139	10,98
Total	35.523.158	100,00

Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo.

CUADRO Nº7
POBLACIÓN MAYOR DE 65 AÑOS

Comunidades Autónomas	Población de más de 65 años	Población de más de 65 años relativa
Andalucía	1.040.072	16,58
Aragón	253.808	4,05
Principado de Asturias	229.061	3,65
Illes Balears	123.451	1,97
Canarias	194.256	3,10
Cantabria	99.416	1,58
Castilla y León	545.374	8,69
Castilla-La Mancha	341.180	5,44
Cataluña	1.070.370	17,06
Extremadura	198.551	3,16
Galicia	543.783	8,67
Madrid	754.587	12,03
Región de Murcia	162.580	2,59
La Rioja	51.319	0,82
Comunidad Valenciana	666.753	10,63
Total	6.274.561	100,00

Fuente: Población del Padrón a 1 de enero de 1999. Instituto Nacional de Estadística

CUADRO Nº 8
PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA 2002
Cuenta Financiera de la Junta de Andalucía y Organismos Autónomos. 2002 (euros)

INGRESOS		GASTOS	
Impuestos Directos	218.589.391	Gastos de Personal	6,341,708,560
Impuestos Indirectos	1.058.599.430	Bienes Corrientes y Servicios	1,774,484,747
Tasas y otros Ingresos	5.845.176.275	Gastos Financieros	501,136,674
Transferencias Corrientes	9.692.766.370	Transferencias Corrientes	6,506,790,778
Ingresos Patrimoniales	54.099.650	AHORRO	1.7405.110.357
Total	16.869.231.116	Total	16,869,231,116
INGRESOS		GASTOS	
Ahorro	1.745.110.357	Inversiones Reales	1,310,343,898
Enajenación de Inv. Reales	27.648.350	Transferencias de Capital	1,914,096,234
Transferencias de Capital	1.451.681.425	Cap. (+) o Nec.(-) de Financiación	0
Total	3.224.440.132	Total	3.224.440.132

<i>Pro memoria:</i>			
Ahorro		1.745.110.357	
Necesidad de Financiación		0	
FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL		1.745.110.357	
RECURSOS	ATENCIONES		
Activos Financieros	12.644.340	Activos Financieros	21.315.354
Depósitos y Fianzas	21.893.280	Depósitos y Fianzas	13.222.266
ENDEUDAMIENTO BRUTO	616.234.440	Amortización Deuda	616.234.440
Total	650.772.060	Total	650.772.060
<i>Pro memoria:</i>			
Endeudamiento bruto	616.234.440		
Amortizaciones	616.234.440		
ENDEUDAMIENTO NETO	0		

Fuente: Análisis del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2002.

ANTONIO J. NARVÁEZ BUENO
Catedrático de Economía Aplicada
Universidad de Cádiz

LA FINANCIACIÓN REGIONAL Y LOS FONDOS ESTRUCTURALES

SUMARIO: 1. Introducción. - 2. El marco institucional y sus cambios. - 2.1. La Unión Europea. - 2.2. El caso español. - 3. Las desigualdades regionales desde la perspectiva comunitaria. - 4. Las consecuencias sobre la realidad andaluza.

1. INTRODUCCIÓN

La política económica real aparece siempre como resultado de múltiples componentes: ideas, hechos, presiones, opiniones y circunstancias que configuran la intervención pública. Lo que sigue es una reflexión sobre los cambios que se producen en el marco de la política de cohesión económica y social comunitaria y las consecuencias que pueden tener en el caso español y, particularmente, en Andalucía.

2. EL MARCO INSTITUCIONAL Y SUS CAMBIOS

2.1. La Unión Europea

La política económica real se ha definido siempre como la acción del Estado en lo económico, entendiendo por Estado al conjunto de instituciones públicas. Esa noción engloba enormes diferencias de organización, los estudios particulares de la política nacional real lo han puesto en evidencia¹. Los trabajos sobre objetivos e instrumentos en las políticas económicas comparadas subrayaban las limitaciones institucionales en la definición de objetivos y en la utilización de instrumentos.

1 Aunque hoy raramente se cita, uno de los primeros textos que analizaron el problema fue el de: KIRSCHEN, E. S. y otros: *Política Económica Contemporánea*; Oikos-Tau, Vilasar del Mar, 1968; pp. 177 y ss. Citamos el texto español que resultaba un resumen del trabajo original en inglés y era anterior a esa fecha. Más tarde el autor ampliaría el análisis de las políticas económicas reales introduciendo un análisis conjunto de las llevadas a cabo en los países socialistas y en los principales países occidentales: KIRSCHEN, E. S. (Ed.): *Nuevas Políticas Económicas Comparadas*; Oikos-Tau, Vilasar del Mar, 1978.

Las políticas económicas de la Unión Europea en sus aplicaciones concretas, son fruto de las alteraciones de los marcos institucionales de los países miembros, que han transferido parte de sus funciones, particularmente en lo que se refiere a la elaboración y diseño, a instancias comunitarias. Sin embargo, la ejecución se mantiene dentro de estructuras nacionales, aunque en ella participen un número mayor de sujetos. Las consecuencias reales de esa evolución se centran en las modificaciones de los marcos institucionales nacionales, que reciben por esa vía la influencia de modificaciones deseadas por otros países.

Una visión general del proceso de cambio institucional que se está produciendo en las realidades nacionales, nos lleva a cuestionar el papel del Estado² en las economías de la Unión Europea. Partiendo de las políticas de cohesión económica y social, y en particular de la política regional, nos encontramos con dos hechos: la transferencia de servicios públicos y competencias a Entes Regionales, y la de poderes hacia las instancias supranacionales.

En el primer caso, podemos subrayar la coexistencia de dos posiciones opuestas: primeramente, una basada en la idea de limitar progresivamente el papel del Estado transfiriendo sus funciones a las instituciones de menor nivel: regiones, municipios y otras posibles; la presencia de esas ideas en la realidad española nos permite ponernos como ejemplo. Frente a ella, se encuentra otra basada en la limitación de las transferencias a las regiones y espacios locales, y a la libertad de las acciones comunitarias en esos espacios; lo que conseguiría reforzar el poder negociador del país en el Consejo Europeo en el momento en que se planteasen temas de política de cohesión económica y social. La consecuencia de esa posición consistiría en que la política señalada se convertiría en responsabilidad estatal y los Gobiernos serían quienes garantizarían la solidaridad interregional y municipal.

Podría pensarse que, frente a la participación en el diseño, gestión, y evaluación de la política de cohesión por parte de las autoridades locales y regionales, se opone el poder de negociación dentro del Consejo.

En el segundo de los casos, la transformación del Estado en la construcción europea, puede verse a través de su historia. Los Estados nacionales han ido transfiriendo funciones a las instituciones comunitarias en un proceso de negociación continua que ha dado lugar a "lo adquirido común", que es la esencia misma de la Comunidad; a la vez los Estados se han ido adaptando a nuevas responsabilidades, que han condicionado también sus intervenciones.

En ese proceso de intervención y adaptación, algunas de las políticas económicas desarrolladas por los países miembros han dejado de tener sentido. Frente a la regulación e intervención en la economía con todo el elenco de instrumentos coherentes con las políticas de ordenación³ propias de cada país, los principios europeos imponen la regulación por medio del

2 Entendiendo en este caso el Estado como las instituciones que centralizan el poder gubernamental.

3 Se trata en este caso del término utilizado por J. Jané al referirse a la combinación de libertad y justicia que supone el marco constitucional de cada país. El tema podría enfocarse aún desde el punto de vista de Rawls que con su teoría de la justicia abre el camino de una teoría de la constitución.

mercado. La base del funcionamiento de la economía europea, por tanto del conjunto de los países que la componen, se encuentra en la libertad de mercado. La idea que subyace en ese principio es que el libre funcionamiento del mercado permite alcanzar mayores niveles de bienestar. Las autoridades comunitarias y el Tribunal Europeo controlan el cumplimiento de las reglas a las que deben atenerse las intervenciones nacionales. Las ayudas, limitaciones comerciales y los grados de concertación y concentración se encuentran fuera de la voluntad de un Estado miembro.

De hecho, hoy no puede hablarse de política industrial en el sentido tradicional del término⁴, como se hacía en décadas anteriores. De manera general las ayudas se encuentran prohibidas, los mercados públicos abiertos a la competencia, el poder sobre los precios limitado, ya sea por medio del control de los grados de colusión y de las barreras de entrada, ya sea por la prohibición de los monopolios. Todo ello ha dejado sin contenido la política industrial nacional de otras décadas.

Por otra parte, sin ánimo de ocuparnos de temas que conciernen al Derecho, pero con el deseo de no dejar de citar temas importantes; debemos referirnos a la primacía del Derecho comunitario sobre el nacional. Desde el punto de vista del país miembro, los reglamentos y principios generales del Tratado prevalecen frente a las legislaciones nacionales; no obstante, las directivas deben ser recogidas por el Derecho nacional, con lo que se permite la interpretación más acorde con los intereses del Estado concreto. Sin embargo, en la práctica de los últimos años, el grado de detalle de las directivas es tal que la libertad estatal se va reduciendo.

En tercer lugar, la pérdida de funciones de los Estados nacionales queda a descubierto con la desaparición del Estado keynesiano. La Unión Económica y Monetaria ha traído consigo la pérdida de uno de los instrumentos básicos de la regulación macroeconómica: la política monetaria. A la vez, la necesidad de controlar las disponibilidades líquidas, ha conducido a un proceso de convergencia nominal y a un Pacto de Estabilidad, con objeto de evitar acciones nacionales que tendrían sus efectos en los mercados monetarios. Las limitaciones impuestas por los acuerdos del Pacto de Estabilidad se diseñaron en un escenario de crecimiento de la economía europea; y no tuvieron muy en cuenta otros escenarios. Si la política monetaria ha desaparecido del ámbito nacional, el Pacto de Estabilidad supone la continuación de un marco restrictivo para las políticas fiscales, obligadas a limitar los déficit y a enjugar los endeudamientos históricos. En un escenario de crecimiento lento pocos países podrían cumplir ese acuerdo⁵.

La pérdida de las políticas estatales frente a la política comunitaria, se ha realizado partiendo del principio de que las instancias comunitarias debían llevar a cabo las competencias que el Estado realizaría de manera menos eficiente⁶. La elaboración común de la política

4 Un ejemplo de esa política en periodos anteriores puede verse en el manual: Nême, J.; Nême, C.; Políticas Económicas Comparadas; Ed. Vicens Vives, Barcelona, 1979.

5 Escritas estas páginas, el día 24 de septiembre del 2002, tres países anunciaron su incapacidad para poder mantener sus déficit presupuestarios al nivel previsto por los acuerdos. De hecho la importancia de los países declarantes, Francia, Alemania e Italia; supone la apertura de un nuevo proceso de crisis en la construcción europea.

6 Las dificultades del principio de subsidiaridad radican en la escasa concreción con el que puede invocarse, tanto por parte de la U.E. como por parte de los países miembros. Precisando más en este tema cabría señalar como ejemplo el Informe de la Comisión al Consejo "Legislar mejor 2000" COM (2000) 772 final (30.11.200).

comunitaria, sin embargo, ha puesto al descubierto que esas políticas han sido uno de los canales de transmisión de lógicas institucionales distintas a las de los Estados nacionales. El gran mercado ha puesto un descubierto la existencia de barreras culturales⁷, recogidas muchas de ellas en las legislaciones de cada Estado, que alteran la libre circulación de los factores productivos.

Si el libro Blanco del Mercado Interior⁸ citaba tres tipos de fronteras: físicas, técnicas y fiscales; el proceso de construcción comunitaria ha mostrado que existen barreras más sutiles y difíciles, aunque no por ello imposibles de superar, que hacen cotidiana la construcción comunitaria.

El principio de subsidiaridad presente en esa noción de eficacia de las funciones y competencias, también ha afectado a la forma en que las instituciones comunitarias han contemplado la participación de los órganos regionales y locales. La elaboración de normas comunes ha permitido la integración de instituciones locales y regionales en ciertas políticas económicas en aquellos países en los que no existía esa tradición. El propio tratamiento estadístico y la necesidad de analizar la eficacia de las políticas regionales, ha llevado a crear regiones y entes espaciales de tipo diverso, en países en los que no existían. El estudio de los diferentes NUT muestra la artificiosidad de ciertos niveles territoriales en el ámbito comunitario y, en algunos casos, las posibilidades abiertas por la financiación han conducido a que esos espacios nacieran realmente.

No debe dejar de señalarse un efecto perverso en esa transformación de la política económica nacional, como consecuencia de la adaptación del Estado al nuevo marco institucional derivado de la Unión Económica y Monetaria. La moneda única ha producido la desaparición del "velo monetario", que enmascaraba las diferencias de precios como consecuencia de la diversidad de monedas y tipos de cambio; a la vez, las grandes empresas europeas han podido poner en marcha un sistema de tesorería única que minimiza sus costes financieros. A consecuencia de ambos fenómenos, las propias políticas de las empresas tienden a equiparar los precios en el conjunto del mercado europeo. El resultado de esa equiparación es un progresivo acercamiento de los precios en el espacio comunitario de la zona euro, dando lugar a mayores aumentos en las zonas de menor renta, lo que se refleja en aumentos de los diferenciales de inflación. No obstante, para las autoridades económicas nacionales los diferenciales no pueden corregirse por medio de la política monetaria, porque no les pertenece, y la utilización de la política fiscal iría en contra de los principios del mercado único; sólo pueden utilizar de manera autónoma la política de rentas. Finalmente, será una política de limitación del crecimiento de los salarios con lo que tratará de responderse al crecimiento de la inflación. De aquí que el proceso de convergencia en los precios se traduzca en un proceso de crecimiento de las desigualdades debido al proceso de erosión de los salarios.

7 Cultura en el sentido de lo aprendido por el hombre desde que nace hasta que muere y que caracteriza a una sociedad concreta.

8 Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985); COM (85)310, junio de 1985.

2.2. El caso español

El mismo análisis podría aplicarse al caso español, haciendo posible una mejor comprensión de las dificultades y conflictos entre diferentes instituciones territoriales. La realidad española actual no puede entenderse sin hacer referencia al proceso de transición a la democracia, de la que surgiría la Constitución del año 1978. En el documento constitucional se recogían reivindicaciones históricas de determinados colectivos, que implicarían una noción territorial híbrida entre la visión central y federal del Estado. Las autonomías regionales nacieron de forma general para territorios que plantean desigualmente las ideas autonómicas; incluso la Constitución prevé una fórmula desigual para alcanzarla, dando lugar a diferentes velocidades en los procesos autonómicos.

Partiendo de la diferenciación entre instituciones espaciales con las que los individuos se identifican, y entidades espaciales que sirven para proveer bienes y servicios públicos y cuya existencia prevalece por su utilidad; en la vertebración de los espacios autonómicos en España, la velocidad de construcción de las Autonomías fue mucho más rápida en aquéllos en los que primaba la función de identificación. A su vez, la construcción reforzaba aún más la identificación, ya que las autoridades regionales determinaron y desarrollaron funciones de utilidad que robustecían los procesos de identificación diferencial.

Sin embargo, en los espacios en los que no se daba la función de identificación, la utilidad llegó a consolidarlos como espacios independientes, sin que se diese la dinámica identificación - utilidad que se había producido en otros. Sólo la competitividad en los procesos electorales permitiría comprender los avances y retrocesos en la consolidación de ciertas Autonomías.

Curiosamente, frente a las experiencias históricas de los procesos de descolonización, en donde las reivindicaciones de autonomía e independencia se dieron siempre en los espacios de menor renta "per cápita", las reivindicaciones autonómicas extremas se dan en España en espacios con rentas superiores a la media.

3. *LAS DESIGUALDADES REGIONALES DESDE LA PERSPECTIVA COMUNITARIA*

La política de cohesión social, instaurada desde el Acta Única asumía la política regional, al igual que otras políticas económicas que no tenían ese carácter pero que podían considerarse también como políticas de redistribución. Nació de esa manera un planteamiento sistemático de la política económica comunitaria por medio de la definición de objetivos; sin embargo, el planteamiento también nació de la dinámica de reconsideración del poder del Estado nacional, reforzando los mecanismos de intervención comunitarios y la colaboración internacional con las instituciones locales y regionales.

El Acta Única puso en marcha una consideración de las desigualdades regionales, asentada sobre un doble principio: la concentración de las ayudas sobre las regiones problema

y la instrumentación de las políticas económicas sobre la promoción general de esos espacios concretos con objeto de impulsar su crecimiento a largo plazo.

No obstante, los avances en la construcción comunitaria han limitado el alcance de las políticas de cohesión. Los Acuerdos de Maastricht determinaron la limitación a largo plazo para la ampliación de los recursos destinados al desarrollo de esas políticas, aunque los Fondos de Cohesión compensaran provisionalmente las necesidades de los países con mayores desigualdades. Por otra parte, con los Fondos de Cohesión se daba un paso atrás en la colaboración con las regiones y las instituciones locales, dado que los Fondos serían gestionados por los Gobiernos nacionales⁹.

En segundo lugar, el Pacto de Estabilidad, determinaba la continuidad de la política de limitación del gasto tanto de los recursos nacionales destinados a la política regional, como de los recursos comunitarios. El Acuerdo Interinstitucional de 1999, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, preveía el respeto de los límites máximos de gasto durante el periodo 2000-2006, estableciéndose ese límite de forma regresiva, para los Fondos Estructurales y los Fondos de Cohesión, desde 32.045 millones de euros en el año 2000 a 29.170 millones de euros en el 2006. Comprometiéndose esas instituciones a colaborar eficazmente en la disciplina presupuestaria¹⁰.

Relacionando esas acciones de política económica con los modelos de desarrollo regional, podríamos considerar que actualmente domina una tendencia basada en la idea de que la limitación de las desigualdades regionales se consigue mediante un proceso de equiparación de dotaciones básicas, en la medida en que su financiación sea posible, y que la movilidad de los factores realizará el resto.

El impacto de los trabajos de Barro y Sala-i-Martin¹¹ basados en el análisis de la convergencia regional a través de una metodología propia, abrió de nuevo el campo de investigación sobre la utilidad de las políticas regionales. La influencia de las investigaciones que siguieron afectó al diseño y continuidad de tales políticas. En la Unión Europea la evaluación de las acciones regionales consolidaría esa influencia, de forma que los nuevos estudios sobre la situación de las regiones y los informes sobre la cohesión económica y social se han convertido en análisis de los procesos de convergencia regional y de la efectividad de las políticas comunitarias en ese proceso. Sin embargo, teniendo en cuenta los datos históricos de la economía norteamericana, la evolución de la equiparación de la renta regional per cápita se había producido como consecuencia de la movilidad de los factores y no por los resultados de una política económica precisa destinada a este objetivo. De hecho los trabajos de Barro

9 Las declaraciones sobre el desarrollo de las infraestructuras en unas regiones españolas frente a otras ponían de manifiesto la capacidad instrumental de esos Fondos como argumento político.

10 COMISIÓN (1999); La Agenda 2000. Fortalecer y ampliar la Unión Europea; OPUE, Luxemburgo, p.14.

11 Barro y Sala-i-Martin, X.: Economic Growth and Convergence across the United States; NBER Working Paper, 3419, 1990. Barro y Sala-i-Martin, X.: Convergence across the States and Regions; Brookings Papers on Economic Activity, 3419, 1991. Barro y Sala-i-Martin, X.: Convergence; Journal of political Economy, 100, 1992.

y Sala-i-Martín se encontraban basados en el principio de R. Lucas, que consideraba muy discutible la existencia de externalidades positivas en la acción del Estado.

De una manera general, el modelo central que informa hoy la política regional comunitaria se basa en la reconsideración de los factores implícitos en el modelo de crecimiento de Solow. El trabajo de Solow del año 1956¹², mostraba que la función de producción neoclásica que relacionaba el output total con las cantidades de capital y trabajo, no podía por sí sola explicar el crecimiento a largo plazo, ya que los factores de producción tenían rendimientos marginales decrecientes y la función rendimientos constantes; todo ello significaría que a largo plazo se agotaría el crecimiento, salvo que los rendimientos de los factores cambiaran. En la aplicación empírica, la continuidad del crecimiento no podía explicarse sólo con la evolución de los factores productivos, de forma que el autor terminaba mostrando que la continuidad del crecimiento se encontraba determinada por otros factores que identificaba con el cambio técnico. A partir de esa afirmación, algunos autores señalarían que los neoclásicos explicaban el crecimiento con la ayuda de factores inexplicables¹³.

La explicación de Solow abría el camino para las teorías del crecimiento endógeno, que han tratado de explicar el funcionamiento de esos factores "inexplicables". Los avances en ese campo han dado lugar a una amplia literatura económica tendente a poner en evidencia la multiplicidad de factores que intervienen en los cambios de la productividad marginal del capital y el trabajo. Con el término de teorías del desarrollo endógeno hemos englobado el conjunto de investigaciones y teorías destinadas a poner en evidencia la importancia de los factores no explícitos dentro de la función global de producción¹⁴.

A lo largo del tiempo, los avances en las investigaciones han permitido identificar nuevas fuentes de crecimiento que explicaban los procesos de cambio en los rendimientos de los factores: capital humano, capital social, progreso técnico, entre otros, y que identifican nuevas formas de intervención de las políticas económicas. Según la clasificación de Barro y Sala-i-Martín¹⁵ podemos clasificar los modelos de crecimiento endógeno en tres grandes grupos: según privilegien el capital humano, el progreso técnico en sus múltiples variantes, o endogeneicen las variables demográficas. Sin embargo, no es la preocupación por los modelos lo que nos interesa en este momento, sino el papel de las autoridades públicas dentro de los nuevos espacios de intervención abiertos por esos modelos. Las teorías señaladas rehabilitan las intervenciones públicas dentro de la economía, dado que consideran que desde el punto de vista del crecimiento las inversiones públicas en infraestructuras, educación e investigación y desarrollo suponen externalidades positivas. No obstante, esas ideas sobre la política económica continuaban planteándose dentro de una amplia discusión sobre la incidencia de la presión

12 Solow, R. M.: A contribution to the theory of economic growth; Quarterly Journal of economic, 70, 1956.

13 Saint-Paul, G: Les nouvelles theories de la croissance et leur implications pour la politique économique et l'analyse de la concurrence internacional; Revue Française d'Économie, vol. XI, 3, 1996.

14 Barro, R. J.; Sala-i-Martín, X.: Economic Growth; McGraw Hill, Nueva York, 1995. Bosserelle, E.; Les nouvelles approches de la croissance et du cycle; Dunod, Paris, 1999.

15 Ibidem.

fiscal sobre los niveles de crecimiento, dando lugar a la continuidad del debate sobre la eficacia de las acciones públicas dentro de la economía.

La influencia de las teorías señaladas dentro de la política regional comunitaria, podemos considerar que ha producido un cambio de orientación, de forma que la visión actual busca influir sobre los factores determinantes del desarrollo a largo plazo dentro de un concepto de sostenibilidad: medidas destinadas a reforzar las infraestructuras a todos los niveles, físicas, técnicas y económicas, medidas tendentes a reforzar el stock de capital humano y programas de investigación y desarrollo destinados a reconfigurar los espacios periféricos.

No obstante, los planteamientos sobre el desarrollo endógeno y el carácter limitado de los recursos, posibilitan dos escenarios extremos dentro de la evolución regional. El primero sería ceñir las políticas de cohesión económica y social a conseguir un grado de homogeneización mínimo en los espacios europeos, lo que requeriría muchos más recursos si consideramos el proceso de ampliación actual y las desigualdades que aún existen. El segundo sería el de una política regional limitada, destinada solamente a corregir los desequilibrios más flagrantes, basada en la idea de que la movilidad de los recursos se traducirá en la homogeneidad de la renta dentro de todo el territorio; esa política regional conduciría a reforzar los ejes de crecimiento, esperando de esa manera que las economías externas de esos ejes conducirían, a más largo plazo, al aumento de la renta de otras zonas por efecto de los procesos de difusión. Sobre todo esa política regional sería poco consumidora de recursos.

Las tendencias actuales dentro de los centros de decisión, como consecuencia de la evolución de las economías europeas y de las limitaciones presupuestarias impuestas, hacen primar las políticas que utilizan menos recursos. Aunque las ideas económicas de los responsables políticos no coincidan con el segundo modelo descrito, existe una gran posibilidad de que la práctica evolucione hacia su consolidación.

4. *LAS CONSECUENCIAS SOBRE LA REALIDAD ANDALUZA*

En proceso de limitación de los déficit fiscales de las Corporaciones Locales y las Comunidades Autónomas, los recursos europeos han constituido una de las panaceas para compensar dificultades presupuestarias. El modelo de financiación autonómica no ha sido todo lo satisfactorio que las Comunidades han deseado; las divergencias políticas han dado lugar a que tenga que replantearse. Para las regiones con menor nivel de renta los Fondos Estructurales han permitido políticas económicas y recursos financieros que no habrían sido posibles sin ellos. Desde ese punto de vista, las instancias europeas han condicionado esfuerzos políticos y económicos que han redundado en niveles de crecimiento superiores en las CC.AA. con mayor atraso.

Los problemas surgen en este momento con la aplicación de la Ley de Equilibrio Presupuestario, el efecto palanca necesario para la movilización de los fondos europeos puede quedar en entredicho e impedir que tales fondos puedan utilizarse. Es decir, para que los fondos

Europeos puedan manejarse, se requiere que se produzca una cofinanciación con fondos de las autoridades nacionales, regionales y locales¹⁶; según la naturaleza del proyecto y su ámbito, las fuentes de financiación serán unas u otras y la financiación comunitaria corresponderá a un porcentaje concreto del volumen total de la inversión.

El cumplimiento de la Ley de Equilibrio Presupuestario puede suponer que las autoridades regionales no dispongan de los recursos suficientes para poder cofinanciar los proyectos previstos, con lo cual los recursos comunitarios no podrían utilizarse. Por las implicaciones políticas que esto supone será posible ver dentro de los próximos meses un proceso de ingeniería financiera que limite ese carácter restrictivo. Por otra parte, la búsqueda de recursos podría imponer un proceso de privatización de los sectores empresariales públicos regionales, generalizando el que se ha producido a escala nacional. El problema señalado podrá ser aún más grave a escala local.

El segundo de los problemas que pueden plantearse con los Fondos Estructurales es la limitación real de esos recursos dentro de los próximos años. La ampliación comunitaria hacia los países del Este presupone la incorporación de mayores problemas regionales. Si los niveles de renta per cápita de los nuevos miembros son inferiores a la media de la U.E., la incorporación en sí misma hace disminuir la renta per cápita comunitaria media. Como consecuencia, los recursos de los Fondos Estructurales deberán enfrentarse con desigualdades regionales más importantes en los nuevos miembros y los diferenciales de renta de las regiones europeas actuales con respecto a la media comunitaria se van a reducir¹⁷. La cuantía de la reducción vendrá condicionada por los tipos de cambio de las monedas de esos países respecto al, que condiciona la comparación entre macromagnitudes.

Las previsiones por el momento señalan que sólo dos regiones españolas continuarían recibiendo ayudas comunitarias Objetivo 1, Andalucía y Extremadura, quedando todas las demás fuera de esa financiación. Sin embargo, la evolución de los mercados financieros en los próximos años y los desequilibrios que pudieran producirse en esas economías, serán realmente quienes determinen la realidad de esas ideas.

16 En el caso de proyectos privados también se exige que exista una participación con ese carácter.

17 Martín, C.: Las principales repercusiones económicas de la ampliación de la U.E. Desde la óptica de España; Papeles de Economía Española, nº 91, 2002. Castell, A.; Espasa, M.: Desequilibrios territoriales y políticas de cohesión en la Unión Europea en la perspectiva de la ampliación; Papeles de Economía Española, nº 91, 2002.

FERNANDO FACES GARCÍA
Doctor en Ciencias Económicas
Profesor Adjunto (excedente) de la Universidad de Sevilla
Director General Gerente de EL MONTE

LA LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: IMPLICACIONES PARA LA POLÍTICA DE ENDEUDAMIENTO Y LA FINANCIACIÓN EXTRAPRESUPUESTARIA

SUMARIO: 1. Introducción. - 2. La Ley de Estabilidad Presupuestaria y el endeudamiento de los Gobiernos territoriales. - 3. El concepto de estabilidad presupuestaria. - 4. Ámbito de aplicación de la Ley de Estabilidad. - 5. Órganos responsables de la formulación y control. - 6. El concepto de deuda pública en la Ley de Estabilidad Presupuestaria. - 7. estabilidad presupuestaria y capacidad de endeudamiento territorial. - 8. Implicaciones del SEC 95 y la Ley General de estabilidad presupuestaria: la financiación extrapresupuestaria. - Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

El año 2001 pasará a la historia de la política presupuestaria española, como uno de los ejercicios más importantes, tanto por la consecución del objetivo de estabilidad presupuestaria, como por la importancia normativa de las leyes promulgadas.

En primer lugar, el ejercicio del 2001, año de cierre del plan plurianual 1996-2001, ha sido el de consecución, por primera vez, del equilibrio presupuestario o déficit cero, poniendo de manifiesto el éxito alcanzado por la Administración Estatal y las Administraciones Territoriales en el cumplimiento de los objetivos marcados por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el Protocolo de Déficit Excesivo derivados del Tratado de la Unión Europea.

En segundo lugar, el año 2001, ha sido fecundo en la promulgación de leyes de gran importancia por la Administración Estatal y Territorial: la Ley 21/2001 de 27 de Diciembre sobre el nuevo Sistema de Financiación Autonómica, y la Ley 18/2001 de 12 de Diciembre, General de estabilidad presupuestaria y su complementaria, la Ley Orgánica 5/2001.

Ambas leyes declaran como objetivos principales: la potenciación de la autonomía financiera, de la estabilidad y de la capacidad financiera de las Administraciones Territoriales (Ley 21/2001 sobre Financiación Autónoma), y la estabilidad presupuestaria y la autonomía financiera (Ley General de estabilidad presupuestaria).

Como podemos comprobar, los objetivos perseguidos por ambas leyes son coherentes y coincidentes, estabilidad y autonomía financiera, variando en todo caso, el orden o prioridad en cada una de las leyes.

Sin embargo la valoración por parte de los partidos políticos, analistas públicos y Administraciones Territoriales, no ha sido la misma con respecto a cada una de las leyes.

En el caso de la Ley de Financiación Autónoma, surgida tras un gran esfuerzo de consenso, del Acuerdo de 27 de julio del Consejo de Política Fiscal y Financiera, su aceptación es prácticamente unánime. Se valora el gran esfuerzo de consenso, flexibilidad y coordinación, tanto por parte del Gobierno central, como de los Gobiernos territoriales.

La Ley supone un paso adelante en la autonomía financiera de las Administraciones Autónomas y la consecuente corresponsabilidad fiscal, en el marco de la estabilidad, del incremento de la capacidad fiscal y del respeto al principio de lealtad institucional por parte del Gobierno central. Sólo, algunas Comunidades, objetaron en su momento cierta rigidez y falta de flexibilidad, o formularon dudas sobre la dinámica de su suficiencia futura, por la falta de definición de mecanismos de adaptación y actualización, sometiéndolo en todo caso estas situaciones, no previstas, al criterio y determinación del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Con respecto a la Ley General de estabilidad presupuestaria, ha existido un profundo debate sobre su oportunidad y necesidad, habiéndose interpretado por algunas Comunidades (País Vasco, Cataluña y Comunidades con Gobierno socialista), como un ataque a la soberanía presupuestaria de las Administraciones Territoriales, amén de un paso atrás en su autonomía financiera, y una restricción a sus políticas de inversión y provisión de servicios públicos, al verse limitada drásticamente su capacidad de endeudamiento a largo plazo.

Nuestro objetivo, es hacer un análisis de la Ley, en cuanto a su oportunidad e impacto en las Haciendas Territoriales, con una especial atención a los posibles efectos sobre la deuda pública, y la capacidad de endeudamiento y de inversión, así como sobre la sostenibilidad financiera de las Haciendas Subcentrales. No cabe duda que ambas leyes se complementan e interactúan en ámbitos vitales para el buen Gobierno subcentral, al incidir sobre aspectos tan importantes como la autonomía financiera, la corresponsabilidad fiscal, la estabilidad presupuestaria, y la solidaridad interregional, en el marco de un pretendido aumento de la descentralización y la democratización de la gestión pública.

2. LA LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y EL ENDEUDAMIENTO DE LOS GOBIERNOS TERRITORIALES

El objetivo de este apartado es analizar los aspectos más importantes de la Ley en cuanto a su definición, ámbito, principios, órganos responsables de su formulación, ejecución y control, así como sus implicaciones más importantes para el proceso de formulación, ejecución y control de la actividad presupuestaria territorial, así como para su autonomía financiera y su capacidad fiscal.

Especial atención se prestará a su incidencia en la capacidad de endeudamiento de las Administraciones Territoriales.

En la primera parte se analiza la Ley estabilidad presupuestaria y sus implicaciones.

A continuación se describen los nuevos conceptos de déficit y deuda pública según el manual de SEC95, a tener en cuenta para la aplicación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y el Protocolo de Déficit Excesivo, para poder proyectar las implicaciones futuras sobre la evolución de los presupuestos territoriales, en cuanto a su alcance, comprensión, y endeudamiento presupuestario y extrapresupuestario.

Se finaliza con un capítulo de conclusiones sobre la oportunidad, necesidad, e impactos de la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

La Ley de Estabilidad Presupuestaria y su complementaria la Ley Orgánica, se promulgan con carácter unitario, bajo el principio de autonomía financiera contemplado en el art. 156.7 de la Constitución, con el doble objetivo de garantizar el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria en el ámbito público, Administración Estatal, Autonómica y Local; y de establecer los mecanismos que aseguren su cumplimiento, así como la cooperación Estado - Comunidades Autónomas, para su consecución.

Es la Ley Orgánica la que describe y articula los mecanismos de control y cooperación interadministrativos entre los niveles estatales y subcentrales, para facilitar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria a partir del ejercicio del 2003.

El capítulo I de la Ley General de estabilidad presupuestaria define el ámbito subjetivo y objetivo de la Ley y los principios generales a los que se atenderán las Administraciones Públicas. En el Título II se fijan las directrices básicas de política presupuestaria que se deberán seguir para el cumplimiento del "equilibrio presupuestario", así como las medidas a adoptar en caso de desequilibrio, y los sistemas de medición, control e información de los objetivos presupuestarios.

La aprobación de ambas leyes supone la modificación de los artículos de la LOFCA y la LORCA que definen la normativa de la política de endeudamiento de las Haciendas Territoriales,

al superponerse, como criterio previo y prevaleciente, a los requisitos exigidos por ambas leyes, para la autorización del endeudamiento vía crédito o valores, y a que, previamente, se haya cumplido con el principio de estabilidad presupuestaria.

También supone una modificación, la obligación en que incurren todas las Administraciones Territoriales de tener que ejecutar y liquidar sus presupuestos en los términos de equilibrio presupuestario establecidos por la Ley de Estabilidad.

3. EL CONCEPTO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

El concepto de estabilidad presupuestaria emanado del Pacto de Estabilidad y Crecimiento comunitario, tiene su traslación, rígida y rigurosa, a la normativa española, como la obligación de mantener en cada ejercicio las cuentas públicas equilibradas con un saldo no financiero nulo.

La definición de estabilidad presupuestaria la encontramos en el artículo 3 de la Ley como “la situación de equilibrio o de superávit computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales (SEC 95) (art. 3.2.).

Según el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales (SEC 95), existe capacidad de financiación cuando la variación de activos financieros menos la variación de los pasivos financieros, es decir, el saldo neto financiero, es mayor o igual a cero.

Dado el escaso peso de los activos financieros en las Administraciones Territoriales, esta definición vincula la estabilidad presupuestaria a la variación de los pasivos financieros, y por lo tanto, la capacidad de endeudamiento al ritmo de amortización de la deuda viva contraída.

En términos de Contabilidad Nacional la capacidad o necesidad de financiación puede calcularse por dos procedimientos: como saldo final de las cuentas no financieras de la Contabilidad Nacional o como saldo de la cuenta financiera, por variación neta de activos y pasivos financieros.

Ante esta definición de equilibrio presupuestario, surge una primera dificultad de identificación y medición del equilibrio presupuestario ya que las rúbricas de la Contabilidad Nacional no se corresponden con los capítulos de la Contabilidad Presupuestaria Pública, por lo que el déficit no financiero en la Contabilidad de las Administraciones Territoriales (ingresos menos gastos de los capítulos presupuestarios del uno al siete) no se corresponden con la capacidad o necesidad de financiación en los términos de la SEC 95, lo cual exige un desarrollo reglamentario que clarifique el método de cálculo.

En cualquiera de las interpretaciones, lo que es evidente, es que el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria tal como se contempla en la Ley, cercena gravemente la autonomía

financiera de las Administraciones Territoriales, y limita su capacidad de endeudamiento, evocándolas a una política de endeudamiento neto cero, limitado por la cuantía de las amortizaciones de la deuda viva contraída.

Como más adelante comentaremos, la Ley de Estabilidad Presupuestaria, desde este punto de vista, supone un fuerte retroceso con respecto a los logros conseguidos en etapas anteriores (1992-2001), en las que la coordinación y el consenso de CC.AA. y Estado, en el contexto de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria, impulsó a las Administraciones Autonómicas hacia el equilibrio presupuestario, en el marco de la planificación financiera plurianual, dentro de una tendencia de constante mejora de sus ratios financieros. El endeudamiento no se consideraba aisladamente en términos absolutos, sino dentro de un concepto dinámico de sostenibilidad de la carga financiera.

4. *ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY DE ESTABILIDAD*

El ámbito de aplicación de la Ley General de estabilidad presupuestaria es amplio, abarcando todas las Administraciones: Administración General del Estado, Seguridad Social, Comunidades Autónomas, Entidades Locales y empresas públicas.

La Ley de Estabilidad Presupuestaria sigue los criterios establecidos por el SEC 95 para clasificar una Entidad "dentro" o "fuera" del sector "Administraciones Públicas".

El primer criterio es si la Entidad es una unidad institucional, que goza de autonomía de decisión y posee un conjunto de cuentas propias. Autonomía de decisión se interpreta como la capacidad de contratar, enajenar, contraer pasivos, etc... actuando bajo su responsabilidad y en nombre propio.

El segundo es distinguir entre unidad institucional pública o privada. Serán públicas aquéllas cuyo control sea ejercido por la Administración Pública, para lo cual la Administración deberá poseer mas del 50% de los derechos de voto, establecer las directrices de la Entidad o nombrar a sus responsables.

El tercer criterio es determinar si se trata de una Entidad "productor de mercado (Comercial) o productor de no mercado".

A efectos de SEC 95, una Entidad que fuera unidad institucional (con independencia y capacidad de decisión) y a su vez fuera productora de mercado, no estaría sometida al objetivo de equilibrio presupuestario que contempla la Ley General de Estabilidad.

Se considera que una Entidad está orientada al mercado cuando los ingresos procedentes de ventas en el mercado superan el 50% de los gastos de explotación del bien o servicio; durante un número suficiente de ejercicios.

Los Entes orientados al mercado no consolidan en el Sector de Administraciones Públicas y no están sometidos, por lo tanto, al cumplimiento del déficit cero que exige la Ley de Estabilidad Presupuestaria, y por lo tanto, tampoco verán limitada su capacidad de endeudamiento a los criterios de la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

Para estas Entidades orientadas al mercado la Ley entiende que cumplen con el principio de estabilidad presupuestaria cuando su equilibrio financiero está garantizado; es decir cuando son capaces de hacer frente con sus ingresos presentes y futuros a sus obligaciones reales y financieras, no están en situación de pérdidas continuadas y tienen un patrimonio neto positivo, aplicándoseles de alguna manera, el principio de sostenibilidad financiera de la deuda presente y futura.

No cabe duda, que la rigidez de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y su impacto negativo sobre la capacidad de endeudamiento de las Administraciones y Entes Públicos no orientados a mercado, estimulará en un futuro inmediato la provisión de bienes y servicios a través de la creación de empresas públicas y empresas mixtas orientadas al mercado, que podrán invertir y endeudarse, con criterios empresariales, más flexibles, de equilibrio financiero y sostenibilidad de la carga financiera, externalizándose el endeudamiento público, no consolidada, e incentivando la financiación privada.

Este efecto, sin duda pretendido, bajo el principio de la mayor eficiencia conseguida cuando la actividad de provisión de servicios está sometida a las reglas de mercado, y que sin duda ayudará también a una reducción de los déficit públicos, vía reducción de la carga financiera consolidable, plantea a su vez nuevos retos de control, seguimiento y planificación de la actividad real y financiera extrapresupuestaria, por parte de la Administración, si no queremos asistir en el futuro a nuevos riesgos, por el efecto "boomerang" que una mala gestión y un excesivo endeudamiento extrapresupuestario, no sostenible ni controlado, pudiera tener sobre los presupuestos futuros.

Por lo tanto, el objetivo de equilibrio presupuestario definido en el artículo 3 de la Ley General Estabilidad, afectará a la Administración Pública y a todas aquellas Entidades Públicas que no sean productoras de mercado.

Por el contrario, las Entidades que siendo unidades institucionales (con independencia y capacidad de decisión), sean públicas, mixtas o privadas, que sean productoras de mercado, a efectos de la SEC 95, quedan fuera del perímetro de consolidación pública, y por lo tanto, no están obligadas al cumplimiento del equilibrio presupuestario y endeudamiento financiero neto cero que contempla el artículo 3º de la Ley.

5. *ÓRGANOS RESPONSABLES DE LA FORMULACIÓN Y CONTROL*

El Gobierno de Nación es el que fija, dentro del primer cuatrimestre de cada año, el objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto de la Administración Pública y para

cada una de las Administraciones, por acuerdo de Consejo de Ministros a propuesta conjunta de los Ministerios de Hacienda y Economía, previo informe del CPFF, con posterior remisión a las Cortes Generales para debate y aprobación.

El objetivo de estabilidad se fija con carácter plurianual para los tres ejercicios siguientes.

En el caso de las CC.AA. la Ley Orgánica complementaria establece que el Gobierno determinará el objetivo de estabilidad para el conjunto de las CC.AA. Posteriormente el Consejo de Política Fiscal y Financiera, determinará el reparto de dicho objetivo. Se podrá llegar a acuerdos sobre el reparto y distribución, de tal manera que podrán compensarse, situaciones de déficit de unas con superávit de otras CC.AA. En el caso de no alcanzar ningún acuerdo, la Ley obliga de manera independiente, a cada una de ellas, a aprobar y liquidar sus presupuestos con equilibrio presupuestario.

El Gobierno central en la actualidad no dispone de capacidad de control directo sobre el presupuesto de las CC.AA., lo cual dificulta la vigilancia del cumplimiento del objetivo de estabilidad. No obstante, la Ley define un marco de vigilancia y disciplina en cuanto a:

Información: definido el objetivo de estabilidad en los términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 95), las CC.AA. están obligadas a proporcionar la información que sea requerida por el Ministerio de Hacienda. A su vez, la Intervención General del Estado, antes del 1 de septiembre, informará al Gobierno del grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad en el ejercicio anterior.

La Ley condiciona las autorizaciones de endeudamiento, en crédito, valores o divisas, al cumplimiento previo del objetivo de estabilidad.

En cuanto a sanciones (art. 111), la Ley establece, que cuando el incumplimiento del objetivo de estabilidad por parte de las Administraciones Territoriales, lleve al Gobierno español al incumplimiento de los límites exigidos por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento comunitario; y esto derive en sanciones comunitarias para el Estado, las CC.AA. se verán obligadas a asumir la parte proporcional que les sea imputable.

Las Comunidades Autónomas que incurran en situaciones de déficit presupuestario deberán justificar dichas situaciones, estando obligadas en todo caso, a elaborar un plan económico y financiero de saneamiento que recoja las medidas correctoras a aplicar en los tres ejercicios siguientes.

Corresponde al Consejo de Política Fiscal y Financiera el pronunciamiento sobre la idoneidad de los planes de saneamiento presentados así como su supervisión.

Resumiendo, la Ley General de estabilidad presupuestaria y su complementaria la Ley Orgánica trasladan la soberanía de la fijación de los objetivos presupuestarios al Gobierno central.

Ambas leyes suponen una merma de la autonomía financiera de las Administraciones Territoriales, y un paso atrás con respecto a los mecanismos de consensuación y coordinación presupuestaria que supusieron los Escenarios de Consolidación Presupuestaria, que de una manera coordinada y eficiente condujeron las CC.AA. de una situación de graves desequilibrios presupuestarios en el período (1987-93), a una situación de equilibrio presupuestario en el 2001, y todo ello sin merma de su autonomía financiera.

A su vez la definición del objetivo de estabilidad implica una grave limitación a la política de endeudamiento de las CC.AA.

Por otra parte, el principio de estabilidad, tal y como está enunciado en la Ley, hace inoperantes todos los límites, restricciones y autorizaciones expresas recogidas en la LOFCA, y en la LORCA, suponiendo de hecho una modificación de ambas leyes y un importante retroceso en el avance de la autonomía financiera de las Entidades Territoriales.

Los mecanismos de reparto, medición, control y sanción tampoco están suficientemente definidos.

Concluyendo, la Ley General de Estabilidad, es una traslación rígida y rigurosa del Pacto de Estabilidad comunitario.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento ofrece un margen para la actuación de los estabilizadores automáticos, definiendo el equilibrio presupuestario como un objetivo tendencial a alcanzar en un período plurianual.

Por el contrario, la Ley de Estabilidad fija el objetivo de estabilidad de una manera estática, no tendencial, sin margen alguno, como un objetivo en sí mismo, sin posible juego alguno de los estabilizadores automáticos y de aplicación íntegra e inmediata a las Administraciones Territoriales.

En los momentos que estamos atravesando de crisis y desaceleración de las economías nacional y regionales, así como de las europeas, las exigencias y el rigor de la Ley, pueden hacerse insostenibles, o en todo caso carentes de pragmatismo y de muy difícil cumplimiento.

6. *EL CONCEPTO DE DEUDA PÚBLICA EN LA LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA*

El concepto de deuda pública derivado del Protocolo de Déficit Excesivo del Tratado de la Unión Europea, recogido en el Reglamento 475/2000 de 28 de febrero, considera deuda pública la generada por la Administración Pública y todos los Organismos y Entes Públicos que según la SEC 95 sean considerados productores no de mercado (cuando las ventas no cubren más del 50% de los costes de producción). Por tanto, la deuda generada por unidades

institucionales, públicas o mixtas, productores de servicios de mercado, no es consolidable como deuda pública.

En cuanto a las categorías que comprende el concepto de deuda pública. El Reglamento establece: "La deuda pública estará constituida por las obligaciones de las Administraciones Públicas en las categorías siguientes: efectivo y depósitos, títulos que no sean acciones, con exclusión de los productos derivados, y préstamos, conforme a las definiciones del SEC 95".

7. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO TERRITORIAL

La Ley de Estabilidad Presupuestaria define el concepto de equilibrio, en su artículo 3, en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en la SEC 95. Según el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales existe capacidad de financiación cuando la variación de los activos financieros menos la variación de los pasivos financieros, es decir el saldo neto financiero, es mayor o igual a cero.

Esta definición vincula directamente la estabilidad a la capacidad de endeudamiento de las Administraciones Territoriales.

Dado el escaso peso de los activos financieros en las Administraciones Territoriales, la estabilidad presupuestaria queda vinculada fundamentalmente a la variación de los pasivos financieros, por lo que el mantenimiento de un saldo financiero neto cero, implica que el nuevo endeudamiento de las Administraciones Territoriales queda limitado fundamentalmente al ritmo de amortización de la deuda viva contraída. La evolución de saldo no financiero, queda determinada por la capacidad de generación de ahorro bruto y de ingresos de capital, lo cual supone una severa limitación a la capacidad de endeudamiento de las Administraciones Territoriales.

A partir de la Ley de Estabilidad la capacidad de generación de ahorro bruto se convierte en el pilar fundamental de financiación del esfuerzo inversor por parte de las CC.AA.

Esto nos lleva a afirmar que la capacidad de inversión va a venir determinada por el impacto que tenga el nuevo modelo de financiación autonómica (Ley 21/2001 sobre Financiación Autonómica) en la mejora de la generación de ahorro bruto, es decir en su autonomía financiera.

En tanto en cuanto, el aumento de corresponsabilidad derivado de la transferencia de los impuestos actuales (IRPF, IVA y otros ...) repercute en una mayor capacidad de generación de ingresos para las CC.AA., el ahorro bruto generado aumentará y también la capacidad financiera de las CC.AA. Todavía es pronto para evaluar los resultados.

El modelo es excesivamente rígido, al no ser anualmente rectificable, y también muy dependiente del ciclo económico, de los niveles y ritmo de crecimiento de las respectivas CC.AA., y de la capacidad de hacer frente a los impactos externos de cada una de las regiones.

De cualquiera de las maneras, es muy discutible la justificación de esta limitación de la capacidad de endeudamiento de las Comunidades Autónomas, por varias razones.

En primer lugar, si lo que se pretende evitar es el endeudamiento excesivo y desordenado de las CC.AA. que ponga en peligro los límites comprometidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (3% de déficit y 60% de endeudamiento), podemos afirmar que se ha conseguido a la vista de la tendencia hacia el equilibrio económico y financiero seguido en la última década por las CC.AA.

La coordinación y consensuación CC.AA.-Estado, en el contexto de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria, en el seno del CPFF, ha sido el mejor instrumento generador de equilibrio presupuestario y financiero, sin pérdida de la autonomía financiera.

Desde este punto de vista, la Ley no se considera ni conveniente ni necesaria, por lo menos en la rigidez de su enunciación.

Por otra parte, la Ley discrimina a las CC.AA., favoreciendo a aquéllas que han tenido un comportamiento financiero menos ortodoxo. Las que más se endeudaron en el pasado, son las que mayor deuda viva tienen, y por lo tanto mayor capacidad de financiación.

Desde el punto de vista técnico, se abandona el concepto dinámico de sostenibilidad financiera de la carga financiera, concepto que alude a que la capacidad de endeudamiento está ligada a las capacidades de generación de ingresos brutos y de ganancia en eficiencia, dentro de un horizonte de planificación financiera plurianual, más que a la fijación de niveles absolutos de endeudamiento.

La Ley genera cierto desincentivo a la planificación financiera plurianual y visión a corto plazo, con graves riesgos de pérdida de potencial inversor y proveedor de servicios sociales en el medio y largo plazo.

8. *IMPLICACIONES DEL SEC 95 Y LA LEY GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: LA FINANCIACIÓN EXTRAPRESUPUESTARIA*

Desde hace algunos años, mucho antes de la entrada en vigor del SEC 95 (año 1999) y de la Ley General de estabilidad presupuestaria, algunas Administraciones Territoriales han utilizado estructuras y sistemas de financiación “fuera” del presupuesto. Varios han sido los

motivos de esta actuación. En primer lugar, sortear los límites de endeudamiento (LOFCA y LORCA) que afectaban a las Administraciones Públicas, Organismos Autónomos y Seguridad Social; mediante la creación de entes empresariales públicos de gestión de infraestructuras, que les permitieron la realización del esfuerzo inversor, evitando la consolidación pública de la deuda contraída. En segundo lugar, con el objetivo de crear instrumentos más eficientes, que permitieran una optimización de la gestión de los proyectos planificados.

En tan sólo unos años las CC.AA. crearon numerosas sociedades de gestión de infraestructuras autonómicas: GICA (Cataluña), GIASA (Andalucía), GICALSA (Castilla y León)...

De esta manera las CC.AA. lograron responder a la demanda creciente de servicios públicos, eludiendo las restricciones de endeudamiento presupuestario, y buscando una asignación más eficiente de los escasos recursos presupuestarios.

La implantación del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 95) y la Ley General de estabilidad presupuestaria, han provocado un cambio sustancial en el enfoque de la descentralización presupuestaria.

A partir de ahora, el criterio para la externalización de los proyectos y su financiación, va estar en función de que los servicios generados por el proyecto a desarrollar puedan estar o no estar, orientados al mercado.

Aquellos proyectos cuyos servicios puedan comercializarse, en todo o en parte, (cuando las ventas del servicio cubran al menos el 50% de los costes de explotación), tenderán a gestionarse y financiarse mediante entes (públicos, mixtos, públicos-privados) que constituyan una unidad institucional autónoma, bajo el principio de eficiencia en la gestión y consecución del equilibrio económico y financiero.

Estos podrán endeudarse, no consolidando su deuda como endeudamiento público.

Por el contrario, aquellos proyectos cuyos servicios, sean indivisibles y no comercializables, deberán ejecutarse por la propia Administración o por Entes Públicos, con financiación presupuestaria, y por lo tanto sometidos a las limitaciones de endeudamiento derivadas del cumplimiento de la Ley de estabilidad presupuestaria.

Por lo tanto, es la cualidad del servicio (orientado o no al mercado), y la exigencia de que el ente que lo desarrolle y produzca sea una unidad institucional autónoma, lo que define la localización "fuera" o "dentro" del presupuesto y la posible consolidación de la deuda contraída.

Esta nueva orientación busca conseguir una mejor asignación de los recursos presupuestarios y una ampliación del potencial de generación de servicios públicos por parte de las Administraciones Territoriales, al externalizar aquéllos que pueden ser sostenidos por el mercado mediante una eficiente gestión empresarial.

También se pretende una mejora en la gestión global de los servicios, así como en su calidad.

El manual del SEC 95, sobre el déficit público y la deuda pública, pretende introducir, por lo tanto, criterios transparentes, que aclaren definitivamente las operaciones de financiación que quedan “dentro” o “fuera” del sector público, para así acabar con el uso de la “contabilidad creativa” del que venían haciendo uso las Administraciones Territoriales mediante la utilización de diversos instrumentos (leasing, abono total del precio y pago aplazado “modelo alemán”, y otros ...)

Independientemente de lo establecido por el SEC 95, las Administraciones Territoriales deben de tener en cuenta una serie de criterios que les ayudarán a hacer una elección eficiente entre proyectos “fuera” y “dentro” del presupuesto público.

Cuanto mayor sea el grado y la capacidad de transferencia del riesgo de construcción y explotación (riesgos de demanda, de construcción, operativo, riesgos financieros, políticos y de regulación), a la unidad gestora, más posibilidades de externalización tiene el proyecto.

A mayor grado de divisibilidad, de identificación del usuario específico y posibilidad de asignar precios unitarios, mejores condiciones existen para la externalización o gestión fuera del balance público.

Lo que sí parece evidente, es que el ánimo de eludir los límites de endeudamiento derivados de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, no debe ser la razón última de la gestión descentralizada.

Por el contrario el objetivo de mejora de la eficiencia en la gestión de los servicios públicos, la posibilidad de una mejor ejecución y control, de una mayor autonomía y responsabilidad en la gestión, y la introducción de un estilo empresarial en la gestión de los proyectos y servicios públicos, deben de ser las razones fundamentales de la gestión descentralizada.

Un objetivo complementario importante, es promover un sector privado al servicio de lo público.

La construcción y explotación en régimen público-privado exige como requisito previo la posibilidad de su orientación al mercado, así como la de obtención de una rentabilidad económica suficiente y un equilibrio financiero a medio plazo. De esta manera, estaremos externalizando “fuera” de la Administración aquellas actividades que son susceptibles de ser sostenidas por el mercado, dejando “hueco” presupuestario a otras necesidades públicas no comercializables.

Si la Administración Pública quiere atraer al sector privado a proyectos de interés público, deberá desarrollar un marco legislativo y contractual estable, una clara voluntad política de apoyo, y unas expectativas de rentabilidad económica y financiera acordes con el riesgo transferido.

De cualquiera de las maneras, el concepto de financiación extrapresupuestaria, no parece el más adecuado para describir estos nuevos modelos de financiación, ya que en casi todos ellos (peaje en sombra, sociedad mixta, cesión de derechos de cobro, leasing, factoring a largo plazo, etc...), la Administración acaba pagando, en todo o en parte, la construcción y gestión del proyecto, a través de transferencias plurianuales con cargo a futuros presupuestos.

No podemos hablar por lo tanto, de financiación extrapresupuestaria, desde el momento en el que serán los futuros presupuestos los que soportarán la carga financiera del proyecto. Más bien, deberíamos definirla como financiación pluripresupuestaria.

Tampoco es correcto referirnos a estos nuevos modelos de financiación como público-privados, desde el momento en el que la SEC 95, permite la consideración de un proyecto que sea desarrollado por un Ente Público, como "fuera" de balance público, siempre que tenga autonomía como unidad institucional y esté orientado a mercado.

La Administración deberá elegir los modelos de gestión directa (estructura pública con subvención), y los modelos de gestión indirecta público-privada (sociedades mixtas, concesiones públicas con subvención o sin subvención) en función del grado de transferencia de riesgos deseado, el grado de orientación al mercado de cada una de las alternativas contempladas y el grado de control y descentralización deseado.

En cualquier caso, cualquiera de las alternativas de desarrollo de proyectos, "dentro" o "fuera" de balance público, a través de gestión directa o indirecta, deberán pasar por un proceso de gestión financiera centralizada.

Las políticas financieras y el control presupuestario de los proyectos y su financiación, presupuestaria y extrapresupuestaria, deberán estar dirigidas por un área especializada en la gestión financiera global, dentro de la Administración Pública.

La descentralización en la gestión de los proyectos, implica que sea más necesaria una dirección financiera y presupuestaria integral y única, que haga una gestión y control centralizado del endeudamiento presupuestario y extrapresupuestario, dentro de un enfoque de planificación plurianual, y de sostenibilidad de la carga financiera total, "fuera" y "dentro" de balance, en el horizonte temporal a largo plazo.

Resumiendo, así como la Ley General de estabilidad presupuestaria, limita la capacidad de endeudamiento de las Administraciones Territoriales, la aplicación del SEC 95, dota de una capacidad de financiación descentralizada (fuera de balance público), que posibilita la financiación del esfuerzo inversor derivado de la satisfacción de la creciente demanda de servicios públicos.

No obstante, éste no debe de ser el único criterio determinante de la gestión descentralizada de proyectos públicos, sino más bien la mejora en la eficiencia en la gestión

de los proyectos y en la calidad de los servicios, mediante la implantación de técnicas de gestión empresarial óptimas, y el aumento de potencial de generación de servicios públicos.

La eficiencia, no viene definida por lo tanto por el carácter del gestor (público, mixto o privado) sino por la aplicación de los criterios y técnicas que garantizan la satisfacción del ciudadano, con criterios de mercado.

La elección entre centralización o descentralización, así como de la naturaleza jurídica del instrumento institucional seleccionado para el desarrollo del proyecto, y de su estructura de financiación, deberá realizarse con criterios de eficiencia y de mercado, teniendo en cuenta las pautas de regulación institucional y de contratación vigentes.

Es falsa la idea de que la descentralización de los proyectos los coloca fuera del alcance presupuestario. En realidad no dejan de ser fórmulas de aplazamiento de la carga financiera, mediante su distribución en varios presupuestos.

Desde este punto de vista, es importante la adecuación del plazo de endeudamiento de estos nuevos instrumentos financieros con los plazos reales de maduración de las inversiones y de la obtención de los recursos financieros suficientes a largo plazo.

La descentralización del proceso de gestión y financiación de los proyectos públicos, implica al mismo tiempo una gestión globalizada e integrada de todo el proceso financiero, centralizado y descentralizado, dentro del marco de una planificación financiera plurianual, y pluripresupuestaria, que garantice la sostenibilidad total, de la carga financiera global, así como su continua evaluación y control.

BIBLIOGRAFÍA

- Ignacio Ezquiaga y otros: *Finanzas Autonómicas* C.A.P. Grupo Analistas. 2001.
- Rodrigo Buenaventura: *El Nuevo Contexto de Financiación de Infraestructuras*. C.A.P. Grupo Analistas. Análisis Local nº 42.
- Bernardino Benito López: *Financiación Privada de Infraestructuras*. C.A.P. Grupo Analistas. Análisis Local nº 42.
- Eurostat: *Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95)*. Manual SEC 95 2ª Edición. 2001.
- AFI- Analistas Financieros Internacionales: "Perspectivas para el endeudamiento de las Comunidades Autónomas", *Cuadernos de Información Económica*, FIES, nº 84, 1994; páginas 45-51.

- CAP-consultores De Administraciones Públicas: "las Haciendas Territoriales y su Endeudamiento". *Cuadernos de Información Económica*, nº 99, 1995; páginas 61-79.
- Monaterio Escudero, C.; Sánchez Álvarez, I. y Blanco Ángel, F.: *Controles Internos del Endeudamiento Versus Racionamiento del Crédito. Estudio especial del caso de las Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios sobre Economía Pública de la Fundación Banco Bilbao Vizcaya. Bilbao, 1999.

FERNANDO FACES GARCÍA
Doctor en Ciencias Económicas
Profesor Adjunto (excedente) de la Universidad de Sevilla
Director General Gerente de EL MONTE

LA POLÍTICA DE ENDEUDAMIENTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: TEORÍA, MARCO LEGAL Y FINANCIERO, ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN

SUMARIO: 1. Introducción. - 2. La justificación académica. - 3. Mercados financieros y límites de endeudamiento. - 4. Evaluación de la normativa y límites de endeudamiento autonómico. - 5. El marco legal autonómico. - 6. La Ley de Estabilidad Presupuestaria y las políticas de endeudamiento de las Comunidades Autónomas. - 7. El concepto de Estabilidad Presupuestaria y la capacidad de endeudamiento de las Administraciones Territoriales. - 8. Evolución del endeudamiento autonómico: magnitud, estructura, diversificación y sostenibilidad. - 9. Conclusiones. - Anexos. - Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

La política de endeudamiento de los Gobiernos territoriales está atrayendo, cada vez más, el interés tanto de investigadores como de legisladores. Hasta ahora, las prioridades estaban dirigidas hacia las políticas de ingresos tributarios y gastos, bajo los principios de autonomía y suficiencia financiera; siendo el endeudamiento un factor residual, consecuencia del acierto o error en la implantación y gestión de la política presupuestaria.

Varios son los factores que determinan este renovado interés por el endeudamiento de los Gobiernos subcentrales.

En primer lugar, y en el campo puramente normativo, se ha planteado la cuestión principal de si el endeudamiento debe considerarse un factor marginal, no deseado, que se debe limitar, reducir o evitar o, por el contrario, si debe considerarse como una fuente estable y permanente de financiación presupuestaria para determinadas finalidades, como son las inversiones en capital fijo.

Por otra parte, la evolución preocupante de los déficit presupuestarios en las últimas décadas y la apelación excesiva al endeudamiento de las Entidades Territoriales han despertado la preocupación de legisladores e investigadores, en tanto que el excesivo endeudamiento pudiera poner en peligro la consecución de los objetivos macroeconómicos de estabilidad y crecimiento, y, en todo caso, la propia solvencia de las instituciones.

Si nos centramos en el ámbito europeo, el nacimiento de la Unión Monetaria Europea y el consecuente Pacto de Estabilidad y Crecimiento han incrementado el énfasis en la necesidad de controlar y evitar los déficit excesivos, ya que atentan contra el crecimiento estable de Europa.

Esta preocupación por el excesivo endeudamiento de las Entidades Territoriales ha determinado, en el caso español, que en los últimos años se haya desarrollado una normativa (LOFCA y LORCA) que limita y restringe la capacidad de endeudamiento de Comunidades Autónomas y Haciendas Locales.

Por último, en el año 2001, la Ley de Estabilidad Presupuestaria, traducción a la normativa española del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, al imponer a toda la Administración Central y Territorial la necesidad de presupuestar y liquidar bajo el principio de déficit cero, vuelve a dar una vuelta de tuerca a las posibilidades de endeudamiento de los Gobiernos territoriales.

A partir de este momento, las autorizaciones de deuda o créditos a largo plazo, además de exigir el cumplimiento de las condiciones y límites que determinan la normativa vigente, deberán tener en cuenta el cumplimiento del déficit cero que exige la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

Por último, la profunda transformación, ampliación e integración de los mercados financieros, tanto en el ámbito europeo como internacional, implican nuevas exigencias y oportunidades para la política de endeudamiento de las Entidades Territoriales, las cuales pretendemos analizar.

Consideramos que los factores señalados son fundamentales para el estudio del presente y futuro de la política de endeudamiento de los Gobiernos territoriales., para lo cual, en primer lugar, haremos una breve referencia a los argumentos y justificaciones teóricas desarrolladas en el ámbito académico con respecto a la deuda de las Administraciones Territoriales, a continuación analizaremos la evolución del endeudamiento territorial español en la última década, para pasar a continuación a describir brevemente la legislación territorial en torno al endeudamiento.

Intentaremos por lo tanto, un análisis del endeudamiento de las Haciendas Territoriales desde una perspectiva múltiple:

La argumentación y justificación académica, su desarrollo normativo y legislativo, su evolución temporal en cuanto a magnitud, estructura e instrumentos, y, por fin, las oportunidades y exigencias que brinda la profunda transformación de los mercados financieros.

2. LA JUSTIFICACIÓN ACADÉMICA

La literatura económica sobre el endeudamiento de las Haciendas Subcentrales se desarrolla fundamentalmente en la década de los sesenta a partir de los trabajos de Musgrave (1959).

La proposición dominante es que la apelación al endeudamiento de las Haciendas Subcentrales, estaría justificada y limitada a la financiación de proyectos de inversión cuyos beneficios se proyectan en un período largo de tiempo, siendo disfrutadas por varias generaciones. La política de endeudamiento de las Haciendas Subcentrales no debe comprometer las políticas generales nacionales ni distorsionar o dificultar la estabilidad, el crecimiento o la asignación eficiente de los recursos.

El endeudamiento permite distribuir el coste a lo largo de la vida útil del bien social financiado, facilitando su distribución entre varias generaciones en proporción a su disfrute (principio de equidad intergeneracional).

La posibilidad de que el excesivo endeudamiento de las Haciendas Territoriales distorsione el cumplimiento de los objetivos de las políticas macroeconómicas, justifica la imposición de sistemas y mecanismos de coordinación y control, así como el establecimiento de límites máximos de endeudamiento territorial.

Por lo tanto, el recurso al endeudamiento estaría justificado y sería un recurso habitual y permanente de financiación territorial, limitándose, no obstante, a la financiación de determinadas inversiones, fundamentalmente de aquéllas que van a ser disfrutadas por varias generaciones, bajo el principio de que la carga tributaria debe ser soportada por los sujetos cuyas necesidades se satisfacen (Musgrave 1959, King 1984).

Desde este punto de vista la teoría de la elección pública entre impuestos y deuda, es clara: la carga tributaria deben soportarla aquellos ciudadanos que la disfruten. Los tributos estarían justificados para financiar aquellos gastos que limitan sus beneficios sociales al corto plazo, por el contrario la deuda estaría indicada para la financiación de capital fijo y de infraestructuras con un período de utilización de muchos años (Buchanan, Flowers 1980, Buchanan 1995).

Por otra parte el endeudamiento, cuando se dirige a financiar inversiones de infraestructuras que exceden la capacidad de financiación tributaria de uno o varios ejercicios, evita los altibajos y excesiva volatilidad tanto de los impuestos como de los gastos, reduciendo la fricción impositiva y estabilizando la presión fiscal a lo largo de los ejercicios (Musgrave 1959).

En cualquier caso, el endeudamiento estaría justificado en la financiación de proyectos con capacidad de generar un flujo de rentas durante el período de utilización, capaces de hacer frente al pago de intereses y amortización de capital mediante tasas o renta de los servicios. (Dafflon 1996).

En ningún caso, la literatura económica asigna al endeudamiento las funciones de estabilización o distribución, que quedan asignadas al ámbito de la política de Gobierno central (Musgrave 1959). Esto último justificaría, en determinados casos, la utilización de límites y sistemas de coordinación y control del endeudamiento subcentral (Monastario-Suárez 1996. King 1984. Inman 1990).

En cuanto a los períodos de amortización de la deuda, estos deben determinarse en función de la vida útil del bien público financiado, aunque algunos autores recomiendan establecer límites y períodos de amortización máximos ante la dificultad de valorar la cuantía y los momentos en que se producirán los beneficios sociales del proyecto de inversión financiado, en aplicación del principio de equidad intergeneracional (Wagner 1971. King 1984).

Otros argumentos utilizados para justificar la necesidad del establecimiento de restricciones y límites al endeudamiento, son los referentes a la conveniencia de evitar la utilización de la deuda, cuando bajo ella se ocultan beneficios políticos, ya que la deuda permite anticipar los beneficios y posponer los costos de los servicios públicos (King 1984).

La tendencia que pueden tener las Haciendas Territoriales a aumentar estratégicamente sus niveles de endeudamiento, para presionar y exigir mayores niveles de transferencia de ingresos tributarios y de gasto, invocando su insuficiencia financiera y falta de autonomía, justificaría para otros autores la conveniencia de limitaciones al endeudamiento territorial.

El convencimiento de las Haciendas Territoriales de que, en situación de insolvencia por el excesivo endeudamiento, el Gobierno central acudirá en su ayuda, puede producir la paradoja de que los gobiernos locales que practican una financiación presupuestaria heterodoxa sean discriminados positivamente frente a los gobiernos locales menos endeudados por practicar una financiación ortodoxa, y justifica la existencia de límites al endeudamiento territorial.

Las externalidades negativas de una política de endeudamiento excesivo, como son el "efecto expulsión" del sector privado, producido por la subida de los tipos de interés y la restricción del crédito que puede inducir una apelación excesiva del sector público a los mercados financieros, es otro de los argumentos teóricos que justifican las restricciones al endeudamiento territorial.

Por último, la posibilidad de que un excesivo endeudamiento, resultado de un comportamiento presupuestario no ortodoxo, afecte no solamente a la solvencia y credibilidad del Gobierno territorial, sino también a todo el sector territorial y local, encareciéndose la financiación para todo el sector y otros niveles de gobierno y perjudicándose la imagen, la credibilidad y reputación de otros Gobiernos territoriales ante los mercados financieros, (Dafflon 1996. Epple y Spatt 1986. Lane 1993), abogaría por el establecimiento de algún tipo de límites.

3. *MERCADOS FINANCIEROS Y LÍMITES DE ENDEUDAMIENTO*

Los mercados financieros actúan como auténticos jueces de la ortodoxia financiera de las Administraciones Públicas, penalizando mediante subidas de tipos de interés, limitación de plazos de amortización y restricción crediticia y de deuda, las prácticas financieras no ortodoxas de las Administraciones Territoriales.

La profunda transformación de los mercados financieros al mismo tiempo que aporta nuevas posibilidades y oportunidades de financiación, mediante el acceso a nuevos mercados crediticios y de deuda, mucho más amplios y profundos, y la utilización de nuevos instrumentos financieros crediticios y de deuda; también exige a las Administraciones Territoriales mayores niveles de transparencia y de rigor presupuestario, penalizando las malas prácticas con un mayor costo financiero, y restringiendo o negando la financiación en situaciones de excesivo endeudamiento o riesgo de insolvencia. La exigencia de calificaciones fiables (ratings), emitidas por sociedades de máxima credibilidad, es un requisito casi indispensable para poder apelar a los mercados financieros nacionales e internacionales de deuda pública.

En este sentido, las exigencias de los mercados financieros, condicionan las posibilidades del endeudamiento excesivo o insolvencia de las Entidades Públicas, estableciendo límites no normativos al endeudamiento público, cooperando y suavizando la necesidad del establecimiento de límites normativos excesivos por parte de la Autoridad central.

Resumiendo, los argumentos teóricos utilizados por la literatura económica, al mismo tiempo que justifican el endeudamiento de las Administraciones Territoriales, como recurso permanente y estable de financiación, también lo limitan a inversiones en capital fijo a largo plazo, cuyos beneficios serán disfrutados por varias generaciones. No obstante, el riesgo de que un comportamiento no heterodoxo incite a las Administraciones Territoriales a un endeudamiento excesivo, que pueda comprometer los objetivos macroeconómicos del Gobierno central y poner en riesgo la solvencia y credibilidad de todo el sector público, aconsejan el establecimiento de instrumentos de coordinación y control, y de límites máximos al endeudamiento territorial, siempre que no atenten contra el principio de autonomía y suficiencia financiera de la Administración Territorial.

Las exigencias de los mercados financieros en términos de solvencia, rigor presupuestario, transparencia, ortodoxia financiera, constituyen un factor limitativo y disuasorio de las políticas de endeudamiento excesivo de las Administraciones Territoriales.

4. *EVALUACIÓN DE LA NORMATIVA Y LÍMITES DE ENDEUDAMIENTO AUTONÓMICO*

La actual legislación española sobre Haciendas Territoriales se atiene y es consecuente con los principios expuestos, fundamentalmente con el de equidad intergeneracional, al permitir y justificar el endeudamiento, pero determinando claramente su finalidad.

La "regla de oro" determina que, sólo, se justifica el endeudamiento para financiación de inversiones en capital público, los gastos corrientes deben de financiarse con tasas y tributos, ingresos corrientes, estableciendo límites y criterios estrictos a la política de endeudamiento.

Criterios y límites inspirados también por el firme criterio de que los objetivos de estabilidad y distribución no corresponden al nivel territorial y que por lo tanto las políticas presupuestarias y de endeudamiento en ningún caso pueden poner en peligro, la consecución de los objetivos macroeconómicos, que prevalecerán y condicionarán, en todo caso, las políticas de endeudamiento de las Haciendas Subcentrales.

Este criterio ha quedado definitivamente afirmado en la legislación española con la promulgación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, que obliga a todos los ámbitos de la Administración Pública (Central y Territorial), a la presupuestación y liquidación bajo el principio de déficit cero; condicionando las políticas de endeudamiento, además de al cumplimiento de los requisitos y límites de la LOFCA para las Comunidades Autónomas, y de la LORCA para las Haciendas Locales, también, y fundamentalmente, a la consecución del objetivo básico y preferente de Estabilidad Presupuestaria, tal y como viene definido por la Ley de Estabilidad Presupuestaria, lo cual será de aplicación para las Haciendas Locales para la elaboración de sus presupuestos en el 2002 y ejecución en el 2003.

5. EL MARCO LEGAL AUTONÓMICO

La Constitución define los principios que deben de regir el modelo básico de financiación autonómica: autonomía financiera y coordinación de la Hacienda Estatal (art. 156.1); suficiencia financiera, o adecuación de los recursos financieros a las necesidades y competencias transferidas (art. 158.1) y solidaridad y reequilibrio territorial (art. 158.2).

En desarrollo de estos principios se aprobó la Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de Comunidades Autónomas (LOFCA) que establece el marco legal para el endeudamiento de los Gobiernos autonómicos. Normativa que suele ser completada por leyes de Hacienda de ámbito autonómico.

La LOFCA, siguiendo los principios de equidad intergeneracional, no interferencia en los objetivos generales y macroeconómicos y preservación de la estabilidad macroeconómica, introduce limitaciones a la política de endeudamiento de las Comunidades Autónomas.

La LOFCA (art. 14) distingue entre deuda de tesorería y deuda para financiar inversiones, permitiendo el libre acceso al crédito a corto plazo (menos de un año) para financiar necesidades transitorias de tesorería.

Para operaciones de crédito a mayor plazo, cualquiera que sea la forma en que se documenten, establece los siguientes límites:

- La “regla de oro”: el endeudamiento se destinará exclusivamente a financiar inversiones.
- La carga financiera, anualidades de capital e intereses, no excederá el 25% de los ingresos corrientes de la Comunidad.
- Autorizaciones previas: las operaciones de crédito exterior y las emisiones de deuda pública, necesitarán la autorización previa del Estado (Consejo de Ministros), a cambio recibirán un tratamiento igual a la deuda pública del Estado en términos de normas, beneficios y condiciones para los inversores. En la práctica se utilizaron otros límites informales, como la prohibición de emitir bonos cupón cero, o el límite del 25% del saldo vivo total para la deuda en divisas.
- Las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas deberán coordinarse entre sí, y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.
- Los límites y restricciones se justifican desde la perspectiva de mecanismos necesarios de disciplina, que impidan el endeudamiento excesivo y las situaciones de insolvencia, y como marco idóneo que favorezca y preserve la estabilidad.

Hagamos una primera reflexión sobre la justificación y acierto de este marco legal, a la luz de los principios teóricos enunciados.

La “regla de oro” (el endeudamiento a largo plazo se destinará exclusivamente a financiar gastos de inversión), está plenamente justificado por el principio de equidad intergeneracional. No obstante, cabría señalar que el legislador ha optado por la versión más fuerte y menos flexible de dicha regla.

La limitación de la carga financiera al 25% de los ingresos financieros estaría justificada desde la óptica de consecución del objetivo interno (preservar el equilibrio financiero o sostenibilidad financiera de la deuda contraída).

Ahora bien, si definimos la sostenibilidad financiera, como la correspondiente a un endeudamiento presupuestario, generador de una carga financiera, que pueda ser atendida en el tiempo por la Administración Territorial sin quebrar la confianza de los mercados financieros, manteniendo en paralelo el vencimiento de tesorería (Izquiaga 2000), resulta que, las variables relevantes para evaluar la sostenibilidad financiera de la deuda, no son sólo los ingresos corrientes actuales, sino la previsión de ingresos y gastos futuros, y por lo tanto la planificación de un ahorro bruto primario suficiente para atender tanto la carga financiera prevista, como el esfuerzo inversor planeado.

Es por lo tanto más relevante para evaluar la sostenibilidad financiera el ratio de ahorro bruto primario, actual y esperado, en relación con la carga financiera prevista.

Otros factores como el plazo medio de la deuda viva, la evolución previsible de los tipos de interés, la evolución económica de la región, las mejoras en la eficiencia de la gestión tributaria y del gasto público, son importantísimos para determinar la sostenibilidad financiera y al mismo tiempo independientes de la cuantía del endeudamiento.

En función de estos factores dos Comunidades con el mismo endeudamiento tendrían condiciones de sostenibilidad diferentes en función de la proyección del riesgo de las variables (ahorro bruto, primario, vida media de la deuda, nivel de los tipos de interés, perspectivas económicas de la región, mejoras reales y potenciales en la eficiencia).

Desde otro punto de vista, la limitación de la carga financiera al 25% de los ingresos corrientes, se ha intentado justificar no sólo desde el principio del objetivo interno (equilibrio financiero y sostenibilidad financiera a medio plazo), sino también como eficaz instrumento para prevenir situaciones de insolvencia e impago, o de merma de la solvencia financiera de las Comunidades entre los mercados financieros.

Considero que la argumentación es débil en ambos casos, ya que la sostenibilidad financiera de la deuda no es función exclusiva del grado de endeudamiento.

También es difícil encontrar ningún apoyo ni argumento científico que justifique la necesidad de las "autorizaciones previstas" del Gobierno central, para el acceso de las Comunidades Autónomas a la financiación exterior, así como para las emisiones de deuda pública, o el establecimiento de límites máximos (en la práctica) al saldo vivo de la deuda en divisas.

La deuda autonómica y local debe tener los mismos requisitos y condicionantes que la central, así como los mismos beneficios fiscales para los inversores, de lo contrario al competir con la deuda pública central en los mismos mercados financieros, resultará perjudicada, produciéndose un "efecto expulsión" por parte de la deuda pública central, en un contexto de competencia desleal.

Por otra parte, las restricciones de la LOFCA a la emisión de deuda pública autonómica, han introducido fuertes distorsiones en la estructura y el endeudamiento autonómico, con un sesgo claro hacia el crédito bancario, y una excesiva utilización del corto plazo, que no está sometido ni a límites ni a autorizaciones previas por el Consejo de Ministros.

La autorización previa para la financiación en divisas, tampoco resulta justificada desde el punto de vista de su interferencia con los objetivos de la política de tipo cambio, dada la escasa magnitud de endeudamiento exterior de las Comunidades en un contexto tan amplio como la Unión Monetaria Europea.

En cualquier caso la rigidez y discriminación de la "autorización previa y unilateral del Gobierno central", podría haberse sustituido por la coordinación dentro del seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en las perspectivas de los E.C.P.

Por el contrario, se echa en falta en la LOFCA criterios que regulen los plazos máximos de amortización de la deuda, (principio de adecuación del plazo al tiempo de utilización de la inversión pública), lo cual puede atentar contra el principio de equidad intergeneracional, e inducir la búsqueda de beneficios políticos y estratégicos territoriales no equitativos.

La LOFCA tampoco establece un procedimiento disciplinario para el caso de incumplimiento de límites y autorizaciones, lo cual incentiva comportamientos estratégicos desleales, ante la impunidad de sus incumplimientos. Cuestión que sigue vigente tras el acuerdo que da origen al nuevo Modelo de Financiación Autonómica (2001) y tras la promulgación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

6. *LA LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y LAS POLÍTICAS DE ENDEUDAMIENTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS*

La Ley General de Estabilidad Presupuestaria 18/2001 y su complementaria la Ley Orgánica 5/2001, es la versión española, rígida y rigurosa, del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y del Protocolo de Déficit Excesivo de la Unión Monetaria Europea.

La Ley General de Estabilidad Presupuestaria al imponer a todas las Administraciones Públicas, Estatal y Territorial, la obligación de elaborar y liquidar los presupuestos bajo el requisito de la consecución de la estabilidad presupuestaria, implica de hecho un reforzamiento del marco legal de la LOFCA de límites y restricciones al endeudamiento autonómico.

Imperativo legal, que de alguna manera supone el abandono de la Política de coordinación y consenso presupuestario que hasta ahora han supuesto los Escenarios Presupuestarios Consolidados en el seno del Consejo de Política Financiera y Fiscal. De alguna manera, se sustituye el principio de coordinación por el de centralización, con evidente perjuicio de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

Los escenarios de coordinación bilateral Gobierno central y Comunidades, son sustituidos por un objetivo global determinado por el Gobierno central para el conjunto de las Comunidades Autónomas, para posteriormente en el seno del C.P.F.F., determinar el endeudamiento de cada una.

El rígido cumplimiento de la condición de Estabilidad Presupuestaria, limitará la capacidad de endeudamiento de las Administraciones Autonómicas, a una política de endeudamiento neto cero, lo cual supone el abandono de las políticas de endeudamiento consensuadas y planificadas plurianualmente en función del principio de sostenibilidad financiera en el contexto de las E.C.P.

7. *EL CONCEPTO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y LA CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES*

El artículo 3 de la Ley dice que se entenderá por estabilidad presupuestaria “la situación de equilibrio o de superávit computada en términos de capacidad de financiación

de acuerdo con la definición contenida en el sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales”.

Según el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales (SEC 95), existe capacidad de financiación cuando la variación de los activos financieros menos la variación de los pasivos financieros, es decir el saldo neto financiero, es mayor o igual a cero.

Si tenemos en cuenta el escaso peso de los activos financieros en las Administraciones Territoriales, esta condición vincula, fundamentalmente, la Estabilidad Presupuestaria, a la variación de los pasivos financieros, ligando por lo tanto, la capacidad de endeudamiento de las Administraciones Territoriales a la disminución de los pasivos financieros, es decir al ritmo de amortización de la deuda ya contraída.

El cumplimiento de la condición de Estabilidad Presupuestaria, limita gravemente, por lo tanto la capacidad de endeudamiento de las Administraciones Subcentrales, avocándolas a una política de endeudamiento neto cero, y al abandono definitivo del objetivo de políticas de endeudamiento planificadas plurianualmente en función del principio sostenibilidad financiera.

Entendemos que la Administración Territorial cumple con la condición financiera de sostenibilidad cuando su plan financiero prevé y hace posible que el ahorro bruto primario generado cubra en el tiempo la carga financiera prevista, consecuencia de la política de endeudamiento, así como el esfuerzo inversor planeado (necesidades netas de capital).

Por lo tanto bajo, el principio de sostenibilidad financiera, es la capacidad de generación de ahorro bruto primario positivo, que debe ser siempre igual o superior de la carga financiera planeada, la que determina la capacidad de endeudamiento de una Administración Subcentral manteniendo la confianza de los mercados financieros.

Desde este punto de vista, la capacidad de endeudamiento de las Administraciones Territoriales, no está limitada a la evolución del saldo neto de los activos y pasivos financieros, sino a su capacidad de generación de futuros ingresos y a la política de reducción de gastos, (ahorro bruto) y por lo tanto a la mejora de su eficiencia.

Bajo estas premisas la capacidad de endeudamiento es autónoma y dinámica, y su progreso está ligado a la mejora en la eficiencia, en los ingresos (gestión tributaria) y en los gastos (eficiencia en costes), así como también a la eficiencia en la futura generación de ingresos y gastos de las inversiones financiadas con la deuda contraída.

Frente a esta política de endeudamiento autónoma, dinámica y soberana, tan sólo limitada por la propia eficiencia y la “regla de oro”, (según la cual la Administración Pública sólo se puede endeudar para financiar inversiones, es decir, para cubrir su déficit de capital), así como también por los límites y restricciones que establece la LOFCA para las Comunidades Autónomas y la LRHL para las Corporaciones Locales, la Ley de Estabilidad Presupuestaria al limitar el endeudamiento a la capacidad de financiación de las Entidades Territoriales, en

cada momento, cercena gravemente su capacidad de endeudamiento, limita su capacidad de provisión de servicios públicos, atenta contra el principio de equidad intergeneracional y recorta la autonomía de las Administraciones Subcentrales.

Desde otro punto de vista la Ley de Estabilidad Presupuestaria al vincular la capacidad de endeudamiento, indirectamente, al ritmo de las amortizaciones, y por tanto a la magnitud de la deuda viva amortizable, discrimina a las Administraciones Territoriales, primando a aquéllos que más se endeudaron en el pasado.

Por otra parte, al ligar la capacidad de financiación de inversiones al ahorro bruto generado en cada ejercicio, en una concepción estática y cortoplacista del presupuesto, desincentiva la planificación financiera y la eficacia dinámica de futuras inversiones.

Además, la Ley Orgánica General de Estabilidad Presupuestaria modifica la LOFCA obligando a las Comunidades Autónomas a solicitar la autorización estatal para acometer cualquier tipo de operación de endeudamiento, ya sea, crédito bancario o emisión de valores, si se incumple el objetivo de estabilidad, cuando anteriormente, la "autorización expresa" sólo era necesaria para la financiación en divisas y la emisión de valores, lo cual supone una mayor centralización y una merma de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

8. *EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO AUTONÓMICO: MAGNITUD, ESTRUCTURA, DIVERSIFICACIÓN Y SOSTENIBILIDAD*

A continuación procederemos a un breve análisis de la magnitud, estructura, diversificación y sostenibilidad del endeudamiento autonómico, a la luz de los modelos vigentes de financiación, y del comportamiento y evolución de los mercados financieros. En las tres últimas décadas, los mercados financieros, han evolucionado hacia una mayor liberalización, dimensión e integración ofreciendo unas oportunidades y crecientes exigencias al endeudamiento de las Haciendas.

Periodo inicial (1980-1987):

De transferencia competencial y ausencia de autonomía financiera.

Este periodo se caracteriza por el equilibrio presupuestario de las Haciendas Autónomas y por su casi nula apelación al endeudamiento.

Es el periodo de establecimiento institucional y competencial, periodo transitorio que se extiende hasta el año 1987. El 4 de octubre de 1980, aparece publicada la LOFCA en el Boletín Oficial del Estado, en la que se comenta el Sistema de Financiación, contemplado en la Constitución, y en la que se enuncian los principios de equilibrio económico, de solidaridad y de suficiencia, así como los recursos de financiación. El sistema se aplaza en su aplicación hasta que se completa el traspaso de competencias.

El modelo de financiación se basa en el principio de cobertura de “coste efectivo de los servicios transferidos” por parte del Estado. La estructura de la financiación era muy simple: financiación incondicionada (participación en el PGE), tasas y tributos cedidos, y financiación condicionada (Fondo de Compensación Interterritorial y otros ...).

Es un periodo en el que la autonomía financiera era casi nula, y al garantizarse la suficiencia de la cobertura de los servicios transferidos bajo el principio de “coste efectivo”, negociado para cada competencia descentralizada en la Comisión Mixta Estado-Comunidad, las Comunidades se encontraron avocadas al equilibrio presupuestario.

Tan sólo al final del periodo (1985-1987), el saldo no financiero de las Comunidades Autónomas se vuelve ligeramente negativo, evolución imputable a las Comunidades del Art. 151 (Andalucía, Cataluña y Valencia).

En este periodo inicial las Comunidades asumen paulatinamente competencias cubiertas totalmente por el Estado, pero sin el lastre de tener que hacer frente a la deuda viva estatal ligada a estas competencias, que no se descentralizó, permitiéndoles al mismo tiempo la posibilidad de endeudamiento para financiar inversiones.

La capacidad de generación de ahorro bruto de las Comunidades, y la ausencia total de endeudamiento, hicieron aparecer a las Comunidades como prestatarios ideales, con una gran imagen financiera ante bancos y mercados de capitales, que se disputaban la financiación en condiciones cada vez más favorables para las CC.AA.

El escenario financiero favorable, y las condiciones de oferta financiera abundantes y competitivas, fueron la plataforma que posibilitó el despegue del siguiente periodo: el de la explosión de los déficit presupuestarios y el del excesivo endeudamiento bancario.

Periodo de desequilibrio financiero (1987 - 1992)

Este periodo se caracteriza por la explosión de los déficit presupuestarios, por las dificultades de financiación, el endeudamiento excesivo, con tasas de crecimiento alarmantes en la deuda pública, por la apelación desordenada y masiva al crédito bancario, y por los problemas de credibilidad e imagen que estos comportamientos trasladaron a los mercados financieros, con un aumento importante de las primas de riesgo, y del costo financiero.

Es un periodo en el que como se contemplaba en la LOFCA, transcurrido el periodo transitorio de seis años, se implantó el sistema definitivo de financiación (Acuerdo 11/1986 de 7 de noviembre del CPFF), con un periodo de vigencia de un quinquenio (1987-1991), y vigente de forma generalizada hasta 1996.

Con el nuevo modelo, tiene lugar un incremento de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. La cobertura financiera de las competencias descentralizadas recaía en los siguientes recursos: una transferencia incondicional (participación en los ingresos del

estado (PIE), tributos cedidos y tasas, transferencias incondicionadas del INSALUD, ingresos de capital del FCI y de los Fondos Estructurales Europeos, y otras transferencias finalistas.

Ni los límites y restricciones al endeudamiento que establece la LOFCA, ni el reducido aumento de autonomía financiera que suponía la implantación del modelo definitivo de financiación, lograron evitar los crecientes desequilibrios presupuestarios, y la excesiva y desordenada apelación al endeudamiento bancario.

Los protagonistas de este desequilibrio presupuestario fueron las CC.AA. de Régimen Común (1982-92), y en mayor medida y fundamentalmente las CC.AA. del art. 151 (1989-93), destacando Andalucía y Cataluña (CUADRO N° I).

El signo negativo del déficit no financiero alcanza en 1993 la cifra de 3.717 millones de euros, del cual casi el 75% era atribuible a las CC.AA. del Art. 151.

Todos los ratios financieros evolucionaron negativamente: la carga financiera sobre ingresos corrientes aumentó hasta alcanzar el 8,3% en 1995, y el ahorro bruto sobre ingresos corrientes descendió hasta el 7,1% en 1993, destacando el mayor deterioro e insuficiencias en las CC.AA. del art. 151 (Andalucía, Canarias y Cataluña).

La evolución de la deuda viva total sobre ahorro bruto, indicador que nos dice el número de años de ahorro necesarios para hacer frente a la deuda viva, aumentó a 4,8 años, siendo de 12,1 años para las CC.AA. del art. 151, y de 16,5 años para Andalucía.

Los límites y restricciones de la LOFCA, y el ligero incremento de la autonomía financiera no lograron evitar el comportamiento heterodoxo del endeudamiento autonómico.

Otros factores, como la desfavorable evolución del ciclo económico, los altos tipos de interés, la necesidad de cofinanciar con presupuesto autonómico los fondos estructurales y la insuficiencia financiera derivada de la escasa autonomía financiera en la vertiente de ingresos tributarios, pueden explicar parcialmente este comportamiento.

No obstante, en mi opinión, fue la ineficiencia e insuficiencia de los límites y restricciones, que intentaron suplir la falta de coordinación Comunidades-Estado, la auténtica causa de este desorden presupuestario autonómico, como lo demuestra el comportamiento ortodoxo y equilibrado de los saldos presupuestarios y del endeudamiento tras los acuerdos de 1992 en el seno del CPFF, que dan nacimiento a los Escenarios Presupuestarios Consolidados, frente a las tesis que abogan por un problema estructural derivado de la escasa autonomía y suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas.

Al final del periodo (1991), el Estado, alarmado por esta situación, trató de frenar el endeudamiento de las Comunidades Autónomas utilizando restrictivamente su capacidad administrativa de autorizar emisiones de valores, así como de autorizar el endeudamiento exterior, no permitiendo nuevas emisiones de deuda o préstamos en divisas.

A su vez el Banco de España inquietó a las entidades financieras y a los mercados de capitales, el advertir que el Estado no asumía la responsabilidad de la deuda autonómica, lo cual acabó por dañar la imagen de las CC.AA. ante los mercados financieros, provocando un retraimiento de la oferta financiera y una elevación de las primas de riesgo. Bancos y Cajas se vieron alarmados por las sugerencias del Banco de España, dificultándose la apelación al crédito bancario.

Es a partir de este momento, que empieza a funcionar la disciplina impuesta por los mercados financieros al comportamiento heterodoxo de las Comunidades Autónomas, vía racionamiento del crédito y altos costos financieros. Los mercados financieros se convierten en jueces del deficiente comportamiento presupuestario de las CC.AA., induciendo comportamientos de corrección presupuestaria, con mayor eficiencia que lo habían hecho los límites y restricciones de la LOFCA.

El periodo de saneamiento, estabilidad y coordinación (1992-2001): los Escenarios de Consolidación Presupuestaria

La etapa 1992-2001, es un período de coordinación y consenso presupuestario entre Comunidades Autónomas y Estado, de saneamiento y planificación financiera, de políticas de endeudamiento más racionales, más diversificadas y planificadas.

El principio de coordinación del endeudamiento autonómico con la Hacienda Central, por el cual se establece el Consejo de Política Fiscal y Financiera, con la misión de coordinar las políticas de endeudamiento autonómicas entre sí, y con el Estado, no se hace efectivo hasta el Acuerdo del CPFF de 20 de noviembre, en el que se fijan los Escenarios de Consolidación Presupuestaria para el quinquenio 1992-1996, a través de los cuales se establecen límites máximos individuales de déficit y deuda pública para cada una de las Comunidades, en un proceso de consenso y coordinación, que resulta ser más efectivo para la reducción del déficit y endeudamiento, que el establecimiento de límites y controles rígidos.

La búsqueda de beneficios políticos a través del endeudamiento a largo plazo, y la inducción a comportamientos estratégicos de endeudamiento excesivo por parte de las Comunidades Autónomas, bajo la presunción de que el Estado al final acudirá en su ayuda, forzando transferencias de ingresos estatales, son comportamientos que, según algunos autores, se habían producido. Lo cual justificaba la necesidad de coordinación y consenso a través de los ECP en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. (Pérez García 1997, Roig 1987).

En una etapa donde mejora notablemente la imagen de las Administraciones Territoriales ante los mercados financieros, aumenta el rating de solvencia de muchas de las Comunidades Autónomas y se impulsa la financiación vía emisiones de deuda autonómica, en los mercados nacionales y extranjeros. A partir de este Acuerdo, se diversifican los instrumentos de financiación, aumentando notablemente el peso de los valores y reduciéndose la apelación al crédito bancario.

Pero quizás sea el consenso y coordinación de las relaciones Estado-Comunidades, dentro de un horizonte de planificación financiera a medio plazo (planes quinquenales) y de racionalización presupuestaria, lo que en mayor medida inclina a los mercados a absorber los volúmenes crecientes de la deuda pública autonómica en un contexto de continua mejora de la credibilidad financiera de las Administraciones Autonómicas.

Así como en la anterior etapa se habían observado comportamientos de gestión financiera no ortodoxos (excesiva apelación al crédito bancario, sesgo hacia el corto plazo, escasa diversificación en instrumentos y mercados financieros, excesiva utilización de la deuda de proveedores, ...), en ésta última, se planifica la financiación y el endeudamiento, se racionaliza su utilización, se diversifican los fuentes de financiación (mercados financieros internacionales y nacionales), así como los productos financieros, mayor apelación a la financiación de valores mediante emisiones de deuda pública a corto plazo (pagarés y letras) y a largo plazo (bonos y deuda), y se inicia la utilización de nuevos instrumentos financieros.

Aumenta el peso específico de la financiación en valores que alcanza casi el 50% en el año 2000, disminuye el porcentaje del crédito bancario, sobre todo el de corto plazo (tesorería), y aumenta la financiación en divisas y otros productos financieros.

Cuatro años después, el 23 de septiembre de 1996, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, aprueba un nuevo Sistema de Financiación de las CC.AA. Para el quinquenio 1997-2001, el papel principal en la financiación de competencias se pretende que corresponda a los ingresos tributarios que gestionarán las Comunidades.

Se quiere dotar a las CC.AA. de una mayor autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal mediante la cesión de un porcentaje de la tarifa del IRPF, con potestades normativas, (atribución de un 15% de la recaudación territorial del IRPF hasta alcanzar el 30%) y participación en las tareas de dirección y control de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, completado con la creación de un Fondo de Solidaridad. Se otorgó también capacidad normativa en otros tributos cedidos.

El nuevo modelo, al mismo tiempo que confería mayor autonomía y corresponsabilidad financiera, implicaba incertidumbre en los ingresos autonómicos (dada la fuerte exposición al ciclo económico del IRPF), y asimetría de su potencial recaudatorio entre las distintas CC.AA., en función de sus niveles de desarrollo y ritmos de crecimiento.

El Acuerdo alcanzado en abril de 1998 en el seno de CPFF proporcionó mayor estabilidad a los recursos de las CC.AA. y mayor suficiencia y corresponsabilidad, al limitar los efectos adversos sobre las CC.AA. de descensos en la presión fiscal de IRPF provocados por el Estado.

Resumiendo, los escenarios de consolidación presupuestaria posibilitaron unas relaciones más armoniosas entre Estado y Comunidades, permitiendo la coordinación y el consenso en la política presupuestaria y en el endeudamiento de las CC.AA., y el nuevo sistema de financiación

aportó mayor autonomía y suficiencia financiera, así como corresponsabilidad fiscal. Ambos factores posibilitaron mayor suficiencia y ortodoxia financiera, mayor capacidad de generación de ahorro bruto y, como consecuencia, de capacidad inversora, mayor racionalización y planificación financiera en los planes quinquenales, y como consecuencia de ello, una mejora en la sostenibilidad financiera del endeudamiento de las CC.AA. y una notable reducción de sus déficit públicos. Se llegará a equilibrio en el año 1999, año en que el déficit no financiero de las CC.AA. se reduce hasta 7,8 millones de euros, alcanzando Andalucía, en el año 2001, el déficit no financiero cero.

Todos los ratios financieros mejoran: la carga financiera sobre ingresos corrientes de las CC.AA. se reduce del 8,5% (1996) al 6,7% (1999), el ahorro bruto sobre ingresos corrientes aumenta del 8,2% (1992) al 11,6% (1999) y en Andalucía del 3,7% (1996) al 6,3% (1999).

El número de años de ahorro bruto para amortizar la deuda viva desciende de 4,5 años a 2,1 años para el conjunto de las CC.AA. y en la Comunidad Autónoma de Andalucía de 16,5 años (1993) a 7,4 años (1999).

Estos son los resultados excepcionales de la evolución del saldo presupuestario y del endeudamiento al final del quinquenio 1996-2001, año en el que nace un nuevo y, aparentemente, definitivo modelo de financiación autonómica que proporciona más autonomía, suficiencia y corresponsabilidad financiera y, aparentemente también, más estabilidad, modelo que nace con el consenso de todos los partidos. Año también de la promulgación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, que amenaza con cercenar la autonomía financiera de las CC.AA., al obligarles a la liquidación de sus presupuestos bajo el principio de déficit cero y al limitar la capacidad de endeudamiento en dichas Comunidades.

9. CONCLUSIONES

La literatura económica justifica la política de endeudamiento de las Haciendas Subcentrales, cuando éstas se atienen a la "regla de oro", cuando su finalidad es financiar inversiones. Los principios de equidad intergeneracional, no fricción impositiva, estabilización de la presión fiscal y adecuación de la financiación al periodo de vida útil y de flujos de rentas de las inversiones, lo justifican.

No obstante, el consenso académico apuesta también por el establecimiento de límites o restricciones al endeudamiento territorial, en parte para preservar los objetivos macroeconómicos de política económica y evitar el "efecto expulsión" del sector privado, y en parte también para evitar comportamientos de obtención de beneficios políticos, de situaciones de discriminación entre Entes Territoriales, así como también de insolvencia, que acabarían dañando la imagen y la credibilidad financiera del resto de los Entes Territoriales ante los mercados financieros.

La legislación española, en general, es respetuosa con estos principios (al menos hasta la promulgación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria), al permitir el endeudamiento para financiar inversiones (regla de oro) y al establecer límites que eviten comportamientos

excesivos o heterodoxos. No obstante, algunas de las bases para su cálculo no parecen eficientes (carga financiera sobre ingresos financieros en vez de sobre ahorro bruto), y otras limitaciones (como las autorizaciones previas para emitir deuda o financiarse en divisas), son de difícil fundamentación bajo argumentos académicos.

Los mercados financieros colaboran con la disciplina normativa, al penalizar comportamientos heterodoxos de déficit o endeudamiento excesivos, convirtiéndose en jueces objetivos, que imponen al final la corrección de estas desviaciones de la ortodoxia presupuestaria, mediante el racionamiento de la financiación y la penalización derivada de altas primas de riesgo y costes financieros.

La política de endeudamiento de las CC.AA., y el análisis de los periodos observados, ponen de manifiesto que la coordinación y consenso a través de los ECP en el seno del CPFF, unida a modelos de financiación autonómica que impulsen la autonomía y suficiencia financiera y la corresponsabilidad fiscal, son más importantes para evitar los déficit y endeudamientos excesivos, que el establecimiento de límites y restricciones, los cuales resultaron inoperantes hasta el nacimiento de los ECP.

El análisis de la evolución del endeudamiento autonómico pone también de relieve el importantísimo papel de los mercados financieros como factores disciplinantes.

A partir de los ECP la sostenibilidad del endeudamiento de las Comunidades Autónomas mejora excepcionalmente, como puede comprobarse por todos los ratios financieros analizados, así como por la tendencia al equilibrio presupuestario, y esto con un endeudamiento creciente en términos absolutos, pero más sostenible financieramente.

Lo cual pone de relieve que el nivel de endeudamiento no es la variable clave para evaluar la ortodoxia financiera de las CC.AA., sino su sostenibilidad financiera.

Sostenibilidad financiera que es un concepto dinámico, que está en función de la capacidad de generar eficiencia por parte de las CC.AA., mediante la planificación financiera, la capacidad de generar nuevos ingresos y de optimizar gastos, la mejora en los procesos de gestión y recaudación, y, en definitiva, la capacidad de generar un potencial de crecimiento del ahorro bruto futuro, capaz de sostener la carga financiera planificada.

Es desde este punto de vista, desde el que cabe cuestionarse la necesidad e idoneidad de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las Administraciones Territoriales (por lo menos en cuanto a la rigidez de su planteamiento), al implicar un endeudamiento neto cero de las CC.AA., reduciendo las posibilidades de endeudamiento al ritmo de vencimiento de la deuda viva. Lo cual, ni parece necesario a la vista del comportamiento excepcional y ortodoxo de las CC.AA. desde los ECP, ni parece aceptable desde un planteamiento científico, al atentar contra los principios enunciados al inicio y al impedir la planificación financiera plurianual bajo el principio de sostenibilidad financiera. Limita a su vez, la autonomía financiera de las CC.AA. y la capacidad inversora y proveedora de servicios sociales de las CC.AA., perpetuando de esta manera las asimetrías y desigualdades de capital social entre las CC.AA. del Estado español.

ANEXOS

CUADRO Nº1:
EVOLUCIÓN DEL SALDO NO FINANCIERO DE LAS CC.AA.
(millones de pesetas en términos de derechos y obligaciones reconocidos)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	
<i>CC.AA. Régimen Foral</i>																			
Navarra	1.473	9.209	-6.631	4.093	9.945	3.105	40.485	-14.021	-45.892	-36.031	-29.219	-5.128	6.906	7.699	19.803	5.315	11.139	522	
País Vasco	-733	781	-4.091	9.292	19.671	-12.564	-28.377	-17.828	-5.088	-39.407	-22.312	-29.053	-432	-7.556	45.190	77.266	81.557	23.365	
Total Grupo	740	9.989	-10.722	13.386	29.619	-9.459	12.108	-31.849	-50.981	-75.438	-51.531	-34.181	6.474	144	64.993	82.581	92.696	23.887	
<i>CC.AA. Régimen Común.</i>																			
<i>Art. 143</i>																			
Aragón	3.520	1.010	4.303	6.435	-2.561	-2.716	-14.039	-32.768	-23.555	-27.491	-30.484	-3.285	-16.218	-7.491	3.476	4.673	-15.762	-20.668	
Castilla-La Mancha	3	-165	-998	20.144	-1.040	-9.048	10.615	-14.264	-17.785	-11.689	-11.191	-6.802	-10.010	-3.338	-3.847	-3.344	-2.847	0	
Castilla y León	856	-863	-1.467	14.840	6.994	-2.104	-5.162	-31.222	-20.028	-22.736	-14.454	-12.059	-4.815	4.696	-4.563	-2.116	14.427	-1.494	
Extremadura	8.657	1.948	429	3.223	-3.313	3.177	10.578	-10.175	-27.321	-12.153	-1.700	-396	-1.318	1.991	6.364	3.170	-11.358	-2.618	
Asturias	114	6.155	-441	-4.264	-786	-3.959	-9.538	-11.328	-14.741	-8.909	-1.470	1.190	-4.451	-8.083	-13.370	-4.195	-9.523	-15.501	
Baleares	-27	-1.530	-3.673	-4.071	-275	-3.634	12.914	-12.418	-10.408	-2.949	2.318	293	3.061	-1.784	5.546	3.737	1.424	976	
Cantabria	1.494	536	1.969	-2.746	-3.492	-10.943	-16.303	-14.588	2.904	1.963	27.979	9.000	1.648	685	1.651	-9.315	1.181	-3.099	
Madrid	10.342	5.016	-6.445	-7.082	-17.403	-42.107	-53.409	-55.662	-47.256	-33.408	-52.779	-42.048	-44.709	-7.826	1.204	-7.842	12.666	-7.698	
Murcia	-421	-3.141	-5.984	-675	-633	-9.571	-15.507	-14.116	-8.923	-6.534	-4.692	-987	1.064	-1.540	-1.816	398	-247	-307	
La Rioja	-187	-248	1.853	2.829	884	-417	-4.434	-8.953	-3.494	-1.095	433	-854	2.400	551	-581	-2.797	-7.043	-5.593	
Total Grupo	24.351	8.719	-10.454	28.633	-21.624	-81.322	-84.286	-205.495	-170.608	-123.000	-86.040	-55.948	-73.318	-22.146	-2.304	-17.630	-17.082	-56.007	
<i>Art. 151</i>																			
Andalucía	14.751	-6.081	-31.685	-68.550	8.358	-44.066	-139.609	-190.195	-69.237	-108.725	-115.133	-26.891	-67.267	-6.222	-20.330	37.673	-19.609	0	
Canarias	-410	-3.652	1.210	4.416	48	9.191	-20.877	-33.980	-14.334	-24.005	9.846	-26.087	-27.128	-1.959	1.870	13.346	-2.858	-1.002	
Cataluña	-7.732	-70.290	-58.180	-19.651	-29.661	-65.903	-42.428	-142.963	-124.533	-174.657	-93.841	-77.274	-46.038	-25.770	-17.552	-9.529	-7.053	394	
Galicia	7.755	-8.900	25.028	5.562	-2.762	-19.849	-39.213	-71.852	-75.269	-57.827	-48.850	-37.563	-26.188	-20.693	-16.449	-4.294	-5.136	9.784	
C. Valenciana	-6.615	-17.671	-25.686	18.259	18.957	5.496	-45.692	-89.138	-57.278	-58.859	-88.866	-42.511	-104.854	-76.992	-77.746	-103.377	-117.728	0	
Total Grupo	7.750	-106.594	-89.313	-59.965	-5.059	-115.130	-287.819	-528.128	-341.651	-420.074	-336.844	-210.326	-271.475	-131.637	-130.208	-66.180	-152.384	9.167	
Total	32.841	-87.866	-110.489	-17.946	2.932	-205.911	-359.996	-765.472	-562.240	-618.512	-474.415	-300.454	-338.319	-153.640	-67.518	-1.229	-76.770	-22.942	

Fuente: Consultores de las Administraciones Públicas.

1 Criterio de consolidación: Administración General, Organismos Autónomos Administrativos y entidades gestoras de la Seguridad Social. Para el año 2000, la consolidación de Madrid se considera Organismos Autónomos Administrativos y Comerciales. Los datos de Galicia y Canarias en 2000 hacen referencia a la Administración General de la Comunidad Autónoma.

CUADRO N°2:
EVOLUCIÓN DE LA DEUDA VIVA TOTAL SOBRE
INGRESOS CORRIENTES DE LAS CC.AA.
(En porcentaje)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
CC.AA. Régimen Foral								
Navarra	23,6	40,5	57,8	58,6	54,1	48,2	34,7	33,7
País Vasco	29,3	37,2	43,9	50,3	49,1	52,6	45,4	37,7
Total Grupo	26,5	38,8	50,9	54,5	51,6	50,4	40,0	35,7
CC.AA. Régimen Común								
Art. 143								
Aragón	86,3	136,3	100,9	94,3	90,6	94,8	88,5	60,2
Castilla-La Mancha	31,4	29,3	27,3	27,3	29,7	28,9	31,0	28,2
Castilla y León	46,3	56,0	47,7	48,3	42,7	44,2	42,2	38,6
Extremadura	87,7	100,1	119,9	119,0	68,4	62,5	55,9	53,6
Asturias	94,8	111,9	95,0	108,9	96,3	94,0	97,8	96,0
Baleares	95,5	113,8	95,1	92,9	78,3	76,2	44,3	42,3
Cantabria	138,6	135,2	77,9	106,9	87,5	635	60,1	39,1
Madrid ¹	124,3	130,3	147,9	163,3	133,9	115,8	104,9	71,5
Murcia	142,1	154,8	145,9	148,3	117,4	109,2	98,1	61,5
La Rioja	100,6	109,0	91,1	85,3	69,3	62,4	57,8	36,5
Total Grupo	4,8	107,7	94,9	99,5	81,4	75,1	68,1	52,8
Art. 151								
Andalucía	32,1	39,6	41,6	45,6	48,8	49,6	48,6	46,5
Canarias ¹	28,1	45,1	33,8	30,6	36,4	29,9	27,6	24,8
Cataluña ¹	37,9	46,4	53,2	68,7	73,4	76,7	72,5	70,1
Galicia	35,8	43,2	50,0	53,5	55,0	55,5	54,3	50,9
C. Valenciana	32,3	39,8	49,1	55,6	62,0	62,1	62,4	66,0
Total Grupo	33,2	42,8	45,5	50,8	55,1	54,8	53,1	51,7
Total	60,6	73,2	72,9	77,0	66,5	62,8	54,1	44,2

Fuente: Consultores de las Administraciones Públicas.

1 La información facilitada actualmente por las CC.AA. precisa las siguientes notas:
 Datos de Canarias con presupuesto inicial.
 Datos de Cataluña sólo de la Generalitat.
 La consolidación de Madrid incluye los OAAA administrativos y comerciales.

**CUADRO N°3:
EVOLUCIÓN DE LA DEUDA VIVA TOTAL SOBRE
AHORRO BRUTO DE LAS CC.AA.
(En porcentaje)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ¹
CC.AA. Régimen Foral								
Navarra	3,5	5,3	4,7	3,0	2,7	2,3	1,5	1,7
País Vasco	1,5	2,9	3,1	5,5	3,4	4,0	2,4	1,7
Total Grupo	2,5	4,1	3,9	4,2	3,1	3,2	1,9	1,7
CC.A.A. Régimen Común								
Art. 143								
Aragón	2,9	11,6	8,0	11,2	8,0	5,5	4,7	3,6
Castilla-La Mancha	1,7	1,4	2,0	2,0	2,9	2,5	3,0	2,4
Castilla y León	1,6	2,0	2,8	3,4	2,6	2,4	2,3	1,8
Extremadura	4,6	3,5	3,8	4,5	6,5	3,7	3,0	2,4
Asturias	3,3	3,8	2,0	2,8	3,0	2,9	2,7	2,6
Baleares	2,4	3,0	1,9	2,0	1,7	1,7	1,4	1,4
Cantabria	9,2	6,7	1,6	2,7	2,3	1,8	1,6	1,7
Madrid ¹	20,0	9,5	13,9	13,0	17,7	6,5	5,1	3,7
Murcia	15,3	9,5	6,4	6,7	4,9	4,0	3,5	2,7
La Rioja	4,1	4,9	3,2	3,1	2,5	2,1	2,0	1,7
Total Grupo	6,5	5,6	4,5	5,1	5,2	3,3	2,9	2,4
Art. 151								
Andalucía	5,8	16,5	10,3	9,1	13,1	8,3	8,4	7,4
Canarias ¹	2,1	5,2	2,6	5,1	6,2	3,8	2,4	1,8
Cataluña ¹	37,1	-157,7	9,7	28,8	18,6	19,7	11,8	12,9
Galicia	5,7	5,6	7,5	9,4	9,7	6,4	6,6	4,4
C. Valenciana	5,7	6,0	9,8	10,4	-20,2	11,6	9,1	20,2
Total Grupo	11,3	12,1	8,0	12,5	5,5	10,0	7,7	9,4
Total	4,5	4,8	4,2	4,7	4,1	3,2	2,4	2,1

Fuente: Consultores de las Administraciones Públicas.

1 La información facilitada actualmente por las CC.AA. precisa las siguientes notas:
 Datos de Canarias con presupuesto inicial.
 Datos de Cataluña sólo de la Generalitat.
 La consolidación de Madrid incluye los OAAA administrativos y comerciales.

**CUADRO N°4:
EVOLUCIÓN DEL AHORRO BRUTO SOBRE
INGRESOS CORRIENTES DE LAS CC.AA.
(En términos de derechos y obligaciones reconocidas.
Porcentaje sobre ingresos corrientes)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ¹
CC.AA. Régimen Foral								
Navarra	6,8	7,7	12,4	19,4	19,9	20,7	23,6	19,4
País Vasco	20,0	12,8	14,3	9,2	14,5	13,2	19,1	21,6
Total Grupo	16,	11,5	13,8	12,1	15,9	15,4	20,5	21,0
CC.AA. Régimen Común								
Art. 143								
Aragón	30,1	11,8	12,6	8,4	11,3	17,3	18,7	16,8
Castilla-La Mancha	18,2	20,3	13,7	13,7	10,4	11,6	10,4	11,6
Castilla y León	28,4	28,1	17,1	14,2	16,2	18,6	18,7	21,2
Extremadura	19,2	28,7	31,9	26,4	10,4	17,0	18,8	22,3
Asturias	29,1	29,1	47,6	38,5	32,0	32,9	36,2	36,3
Baleares	39,3	38,0	49,8	47,5	47,3	45,5	30,9	31,4
Cantabria	15,1	20,2	49,4	39,6	37,7	35,2	36,9	23,3
Madrid ¹	6,2	13,7	10,7	12,6	7,6	17,9	20,6	19,1
Murcia	9,3	16,3	22,9	22,1	23,8	27,1	27,7	22,8
La Rioja	24,3	22,2	28,9	27,5	27,4	29,2	28,5	21,1
Total Grupo	18,3	20,5	20,6	17,9	15,4	20,0	20,7	20,3
Art. 151								
Andalucía	5,6	2,4	4,0	5,0	3,7	6,0	5,8	6,3
Canarias ¹	13,3	8,7	13,1	6,0	5,8	7,9	11,7	13,5
Cataluña ¹	1,0	-0,3	5,5	2,4	4,0	3,9	6,1	5,4
Galicia	6,3	7,8	6,6	5,7	5,6	8,7	8,2	11,6
C. Valenciana	5,7	6,7	5,0	5,4	-3,1	5,4	6,9	3,3
Total Grupo	4,9	3,5	5,8	4,5	3,2	5,8	6,8	6,8
Total	8,2	7,1	9,3	7,7	7,1	9,7	11,3	11,6

Fuente: Consultores de las Administraciones Públicas.

- 1 La información facilitada actualmente por las CC.AA. precisa las siguientes notas:
 Datos de Canarias con presupuesto inicial.
 Datos de Cataluña sólo de la Generalitat.
 La consolidación de Madrid incluye los OAAA administrativos y comerciales.

CUADRO N°5:
EVOLUCIÓN DE LA CARGA FINANCIERA PRESUPUESTARIA SOBRE
INGRESOS CORRIENTES DE LAS CC.AA.
 (Capítulo III y IX de gastos en términos de obligaciones reconocidas.
 Porcentaje sobre ingresos corrientes)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ²
CC.AA. Régimen Foral								
Navarra	0,3	2,8	4,0	4,3	6,1	6,1	7,0	4,1
País Vasco	6,0	7,6	9,3	11,2	8,9	5,8	7,5	8,8
Total Grupo	4,6	6,4	7,9	9,3	8,2	5,9	7,3	7,4
CC.AA. Régimen Común								
Art. 143								
Aragón	8,5	19,0	11,3	14,3	17,5	15,5	13,9	8,2
Castilla-La Mancha ¹	2,7	3,1	6,5	4,8	5,3	4,7	4,1	6,1
Castilla y León	5,8	8,8	5,1	6,7	6,3	5,3	4,4	3,4
Extremadura	7,8	11,1	16,6	17,1	9,8	9,2	7,8	7,3
Asturias ¹	12,1	15,7	10,9	21,0	19,4	12,5	11,0	12,2
Baleares ¹	13,8	16,6	11,7	9,8	8,6	7,1	5,5	3,0
Cantabria ¹	22,6	24,4	17,1	23,9	16,0	5,7	6,7	7,1
Madrid	13,4	13,5	14,2	16,6	15,1	14,6	15,2	7,4
Murcia	21,2	23,4	21,0	21,4	16,5	20,1	20,7	12,0
La Rioja	16,8	20,1	20,0	13,4	13,5	10,2	5,4	3,4
Total Grupo	13,0	13,5	11,0	12,0	11,3	10,1	10,6	7,4
Art. 151								
Andalucía	4,2	6,3	7,8	6,5	7,5	6,6	8,4	7,1
Canarias	5,2	6,7	4,1	4,3	4,4	3,1	5,3	1,4
Cataluña ¹	6,9	8,3	7,1	8,5	8,9	8,3	7,0	6,7
Galicia	12,5	8,3	7,4	8,4	8,4	7,3	6,8	6,1
C. Valenciana	3,4	5,5	4,2	6,6	7,5	6,6	6,0	5,4
Total Grupo	6,0	7,0	6,6	7,2	7,8	7,0	7,2	6,1
Total	6,8	8,0	7,6	8,3	8,5	7,5	7,9	6,7

Fuente: Consultores de las Administraciones Públicas.

1 Carga corregida de amortizaciones anticipadas en Asturias (1992, 1993), Cantabria (1992, 1994), Cataluña (1992-1999), Castilla-La Mancha (1998 y 1999) y Baleares (1998, 1999).

2 La información facilitada actualmente por las CC.AA. para 1999 precisa las siguientes notas:
 Datos de Canarias con presupuesto inicial.
 La consolidación de Madrid incluye los 00.AA. administrativos y comerciales.

CUADRO N°6:
ENDEUDAMIENTO AUTONÓMICO POR PRESTAMISTAS A JUNIO DE 2000
Administración consolidada. incluyendo crédito a corto plazo
(datos en millones de pesetas)

Estructura por prestamistas

	Bancos	Cajas de ahorros	Ico y otras	Resto del mundo	Total de préstamos
Andalucía	38,0%	21,0%	2,1%	38,9%	380.358
Aragón	31,2%	21,3%	3,1%	44,4%	118.800
Asturias	47,5%	23,9%	0,6%	28,0%	87.852
Baleares	39,3%	0,0%	0,0%	57,4%	10.150
Canarias	73,2%	17,3%	0,0%	9,5%	61.563
Cantabria	56,5%	43,5%	0,0%	0,0%	29.450
Castilla-La Mancha	43,7%	28,8%	1,3%	26,0%	64.724
Castilla y León	18,4%	38,6%	3,4%	39,6%	97.003
Cataluña	55,3%	20,6%	5,3%	18,7%	877.686
Extremadura	37,2%	25,7%	6,4%	30,7%	98.501
Galicia	35,6%	16,7%	3,2%	44,5%	207.317
La Rioja	82,3%	17,7%	0,0%	0,0%	21.630
Madrid	28,0%	44,2%	3,5%	24,3%	579.855
Murcia	43,5%	34,3%	0,0%	22,4%	61.563
Navarra	50,0%	0,0%	0,0%	0,0%	333
País Vasco	-	-	-	-	0
C.Valenciana	52,4%	8,1%	2,4%	37,0%	392.671
Total	43,5%	24,6%	3,4%	28,5%	3.089.455

Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España y elaboración propia.

**CUADRO N°7:
DEUDA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS AL CIERRE DE 1999
(datos en millones de pesetas)**

	Moneda		Modalidad		Finalidad		Total deuda
	Euros	Divisas	Préstamos	Valores	Inversiones	Tesorería	
<i>CC.AA. Régimen Foral</i>							
Navarra	114.099,03	0,00	3.449,02	110.650,02	114.099,03	0,00	114.099,03
País Vasco	251.254,65	56.790,70	0,00	308.045,35	308.045,35	0,00	308.045,35
Total Grupo	365.353,68	56.790,70	3.449,02	418.695,37	422.144,38	0,00	422.144,38
<i>CC.AA. Régimen Común</i>							
<i>Art. 143</i>							
Madrid	442.530,04	28.252,63	272.995,67	197.787,00	385.125,41	85.657,26	470.782,67
Murcia	94.457,14	0,00	61.582,72	32.874,42	94.457,14	0,00	94.457,14
Extremadura	103.195,03	0,00	103.195,03	0,00	103.195,03	0,00	103.195,03
Asturias	97.042,53	0,00	97.042,53	0,00	97.042,53	0,00	97.042,53
Aragón	152.942,01	0,00	130.363,43	22.578,58	152.942,01	0,00	152.942,01
Baleares ¹	36.084,33	0,00	8.509,33	27.575,00	36.084,33	0,00	36.118,01
La Rioja	21.405,56	0,00	21.405,56	0,00	18.405,56	3.000,00	21.405,56
Cantabria	36.857,00	0,00	35.636,00	1.221,00	36.857,00	0,00	36.857,00
Castilla y León	152.549,00	0,00	86.613,00	65.936,00	144.549,00	8.000,00	152.549,00
Castilla - La Mancha	90.853,00	0,00	59.553,00	31.300,00	90.203,00	650,00	90.853,00
Total Grupo 143	1.227.915,65	28.252,63	876.896,27	379.272,00	1.158.861,01	97.307,26	1.256.201,95
<i>Art. 151</i>							
Cataluña ²	1.335.847,14	0,00	601.609,85	734.237,29	1.073.599,84	262.247,30	1.335.847,14
Galicia	395.925,36	43.649,81	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	439.575,17
C. Valenciana	634.965,04	39.328,02	247.986,82	426.306,24	596.288,86	78.004,20	674.293,06
Andalucía	904.657,00	163.838,00	339.616,00	728.879,00	958.495,00	110.000,00	1.068.495,00
Canarias	125.174,48	5.741,92	77.629,46	53.286,94	130.916,40	0,00	130.916,40
Total Grupo 151	3.396.569,02	252.557,75	1.266.842,12	1.942.709,47	2.759.300,1	450.251,49	3.649.126,76
TOTAL CC.AA.	4.989.838,3	337.601,1	2.147.187,4	2.740.676,8	4.340.305,49	547.558,8	5.327.473,1

BIBLIOGRAFÍA

- AFI-analistas Financieros Internacionales: "Perspectivas para el endeudamiento de las Comunidades Autónomas", *Cuadernos de Información Económica*, FIES, número 84, 1994; páginas 45-51.
- Biescas Ferrer, J.A.: "El Consejo de Política Fiscal y Financiera; cooperación y coordinación en materia fiscal y financiera", *I Curso sobre Administraciones Públicas*, Madrid, 1996.
- Buchanan, J.M. y Flowers, M.R.: *The Public Finances An Introductory Textbook*, Richard, D. Irwin, Homewood, Illinois, 1977; traducido al español: *Introducción a la Ciencia de la Hacienda Pública*, Edersa, Madrid, 1982.
- CAP-Consultores de las Administraciones Públicas: "Las Haciendas Territoriales y su endeudamiento", *Cuadernos de Información Económica*, número 99, 1995; página 61-79.
- Dafflon, B.: *The Requirement of Balanced Local Budget: Theory and Evidence from the Swiss Experience*, en Pola, G., France, G., y Levaggi, R (eds.), 1996; pág. 228-250.
- Epple, D. y Spatt, C.: "State Restrictions on Local Debt Their Role in Preventing Default", *Journal of Public Economics*, volumen 29, núm. 2, 1986; pág. 199-221.
- Ezquiaga, I., "La dinámica financiera de las Comunidades Autónomas", *Análisis Local, Hacienda, Finanzas y Organización de las Administraciones Territoriales*, Consultores de las Administraciones Públicas, número 2, 1995; página 3-17.
- Ezquiaga, I.; Ferrero, A. y Garcia, F.: "El endeudamiento autonómico. Un enfoque financiero". *Cuadernos de Información Económica*, número 132-133, 1998; páginas 157-176.
- Inman, R.P.: "Public Debts and Fiscal Politics": How to Decide?, *The American Economic Review*, volumen 80, número 2, 1990; página 81-85.
- King, D.N.: *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*, George Allen & Unwin, Londres, 1984; trad. espi. *La Economía de los gobiernos Multi-Nivel*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988.
- Lane, T.D.: "Market Discipline", *Staff Papers*, Internacional Monetary Fund., volumen 40, número 1, 1993; páginas 53-88.
- Monasterio Escudero, C.: "Corresponsabilidad fiscal: problemas de definición y elección de instrumentos", *Hacienda Pública Española*, monográfico 1/1992; pag. 27-34

- Monasterio Escudero, C. y Suarez Pandiello, L.: *El endeudamiento autonómico. Teoría y evidencia empírica*. Centro de Estudios sobre Economía Pública de la Fundación Banco Bilbao Vizcaya, Bilbao, 1993.
- Monasterio Escudero, C.; Sánchez Alvarez, I. y Blanco Angel, F.: *Controles internos del endeudamiento versus racionamiento del crédito. Estudio especial del caso de las Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios sobre Economía Pública de la Fundación Banco Bilbao Vizcaya. Bilbao, 1999.
- Pérez García, F.: "El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: Eficiencia y equidad". *XXIII Reunión de Estudios Regionales*, Mimeo, 1997.
- Poterba, J.M.: "Capital Budgets, Borrowing Rules, and State Capital Spending". *Journal of Public Economics*, volumen 56, número 2, 1995; página 165-187
- Roig Alonso, M.: "El endeudamiento de los distintos niveles de Administración Pública", *Papeles de Economía Española*, número 33, 1987; páginas 155-171.
- Valles, J.: *El control de la deuda Subcentral: análisis técnico y aplicado. El endeudamiento Autonómico*. 2001.
- ICE 2001. Nº 790.

JOSÉ VALLÉS FERRER
Catedrático de Política Económica
de la Universidad de Sevilla

EL FUTURO DE LAS HACIENDAS LOCALES EN ESPAÑA

SUMARIO: 1. Preámbulo. - 2. La Ley reguladora de las Haciendas Locales: un avance insuficiente. - 2.1. El caso de Andalucía. - 3. El Pacto Local como respuesta a la crisis de las finanzas municipales. - 4. Algunas consideraciones.

1. PREÁMBULO

Decir que la Hacienda Local española, y por supuesto la andaluza, es el pariente pobre del sector público español, no es decir nada más que la verdad. Mientras en Europa, de cada cien unidades monetarias gestionadas por el sector público, una cuarta parte pertenece a las Haciendas Locales, en España (y Andalucía) estamos a mitad de camino de Europa, amén del lastre que supone el déficit histórico que las mismas soportan.

El pasado de la Hacienda Local española es una historia llena de carencias, de falta de medios y de ausencia de una verdadera autonomía municipal. Todo nacía y moría en Madrid. Los gobiernos municipales y provinciales llegaban a la capital de España en busca del dinero que hacía falta, pero no siempre se encontraba y no siempre existía en cantidad suficiente para todos. Era un juego de presiones políticas y económicas que de alguna manera contribuye a explicar en España las dicotomías centro-periferia, regiones ricas-regiones pobres o ciudades avanzadas-ciudades atrasadas.

En este modelo de política financiera centralista, que tan malos resultados ha dado históricamente para Andalucía, existía una fiscalidad local autóctona pobre, pero a la vez compleja, muy compleja, no progresiva e insuficiente. Los precios políticos, las tasas insuficientes y los déficit campaban por sus respetos, en una especie de huida hacia adelante en espera del dinero de los Presupuestos Generales del Estado, no siempre suficiente en cuantía ni reglado en cuanto a criterios de distribución. De esta situación, lamentablemente, se han escapado pocos municipios (Barcelona y Madrid, pueden considerarse dos excepciones,

entre otras) y pocas empresas públicas locales. Algunas veces ha dado la sensación de que los Entes Locales no somos Estado, sino algo aparte, aislado del resto de las Administraciones Públicas. Y, sin embargo, todo el mundo sabe que esto no es así. Los municipios, las provincias y los demás Entes Locales también somos Estado. La verdadera autonomía política a nivel local pasa por la obtención de la autonomía económica, verdadero soporte del cambio de modelo, pues sin ésta última difícilmente se obtiene la primera. Sin autonomía económica no existe autonomía política, lo cual implica necesariamente el desarrollo del artículo 142 de la Constitución española. Desde Andalucía el camino por recorrer es grande, en cuanto a la búsqueda de este equilibrio económico-financiero de las Corporaciones Locales. Pero es un reto a plantear y a asumir. La contribución de las Haciendas Locales a nuestro proyecto de mejora cualitativa y cuantitativa del bienestar ciudadano, depende en buena medida de que sepamos conseguir los objetivos planteados.

2. LA LEY REGULADORA DE LAS HACIENDAS LOCALES: UN AVANCE INSUFICIENTE

En cumplimiento de la exposición de motivos de la Ley 24/83, el Gobierno de la Nación desarrolló la Ley reguladora de las Haciendas Locales, que busca hacer realidad el mandato constitucional.

Adecuación a cuanto dispone el art. 142 de la Constitución

El papel de los municipios en el esquema general de la organización del Estado puede revestir y de hecho así es, múltiples facetas. Inciden diversos factores, entre los que no son los menos importantes los históricos. No cabe equiparación posible entre los municipios anglosajones, con una amplia tradición de autonomía, en los que la Hacienda Municipal tenía plena independencia de la del Estado y obtenían tributos locales para atender servicios y las obras de la respectiva localidad y, por ejemplo, Francia, en la que la Hacienda Municipal era concebida como una auténtica dependencia de la Estatal, la acción fiscal era única, la impulsaba y la llevaba a efecto la Administración del Estado, aún cuando existiesen dos perceptores del tributo.

En idéntica medida y también dentro de un rápido análisis histórico, la Hacienda Local española es absolutamente distinta antes y después de la desamortización que causó la ruina de miles de municipios españoles, circunstancia que pusieron de relieve personajes políticos de tan diversa ideología como Maura y Romanones.

En el campo doctrinal, no ha existido prácticamente duda sobre la posición subordinada de los municipios dentro del esquema político general del Estado. En tal sentido, autores como Pugliese y Berliri, analizan los conceptos de soberanía tributaria y potestad tributaria, afirmando siempre que esta potestad o soberanía está "subordinada en un doble sentido, desde un punto de vista general, deriva de una delegación del Estado, y sólo pueden establecer tributos en la medida y dentro de los límites previamente fijados por el Estado".

El Profesor Perulles, siguiendo este orden de ideas, afirma "que las normas de carácter general por las que se establecen los impuestos, constituyen cuando del Estado se trata, la expresión de la potestad tributaria. En cambio, las Corporaciones Locales para poder ostentar con carácter derivado la potestad tributaria y establecer dentro del ámbito de su jurisdicción normas de carácter general, precisan previamente, de una ley del Estado que les autorice a ello".

El art. 142 de la Constitución Española establece "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 de las Comunidades Autónomas".

Por su parte, el art. 137 de la misma Ley Fundamental, determina que "el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas Entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses".

Inicialmente, parece existir contradicción entre la autonomía que predica este último precepto y la sujeción a normas de carácter estatal. La autonomía a ultranza fue defendida con motivo de la ley que estableció el recargo sobre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, ya que ésta, posteriormente declarada inconstitucional por falta de concreción en los tipos, dejaba al arbitrio municipal la determinación de un elemento esencial, vulnerando la reserva de ley en materia tributaria, ello era en aquel momento conveniente y necesario para sanear las Haciendas Municipales. Aquella fue una medida urgente y temporal. La Ley 39/88, por el contrario, pretende ser global y definitiva.

Es preciso, por tanto, ahora realizar un análisis que ponga de manifiesto si la Ley 39/88 se ajusta y responde a los preceptos citados de la Constitución, teniendo en cuenta para ello, además las interpretaciones que sobre el tema ha llevado a cabo el Tribunal Constitucional.

La Ley 39/88 afirma en su exposición de motivos, que se trata de una ley complementaria y por ello igualmente básica, de la Ley 7/85, la cual, en su Título VIII plasmó el modelo previsto en la Constitución en cuyos artículos 137 y 142 se consagran los principios generales básicos con arreglo a los cuales se debe diseñar el sistema postconstitucional de financiación de las Entidades Locales, dotando a estas Corporaciones de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses en el primero de los preceptos citados e imponiendo el principio de suficiencia financiera en el segundo de ellos. Continúa diciendo la exposición de motivos, que las notas que caracterizan la Ley son, en primer lugar, de carácter formal, la atribución de naturaleza de normas básicas a los preceptos de la Ley y, en segundo lugar, la constituida por la ordenación de un sistema financiero encaminado a la efectiva realización de los principios de autonomía y suficiencia financiera.

El Título VIII de la Ley 7/85 en el art. 105, se remite en materia de Haciendas Locales al art. 5º de la misma Ley y en el apartado e) de este mismo art. 5º, se afirma que las Entidades Locales se rigen por la presente Ley y en cuanto a las Haciendas, a) por la legislación tributaria del Estado y la reguladora de las Haciendas de las Entidades Locales de las que será supletoria

la Ley General Presupuestaria, b) por las leyes de las Comunidades Autónomas en el marco y de conformidad con la legislación a que se refiere el apartado anterior, e) por las Ordenanzas Fiscales que dicte la correspondiente Entidad Local, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en las leyes mencionadas en los apartados a) y b).

El art. 106 de la Ley 7/85, matiza expresamente, que las “Entidades Locales tendrán autonomía para establecer y exigir tributos de acuerdo con lo previsto en la legislación del Estado reguladora de las Haciendas Locales y en las leyes que dicten las Comunidades Autónomas en los supuestos expresamente previstos en aquéllas”.

La Ley reguladora de las Haciendas Locales aparece así como la culminación de un proceso legislativo coherente y sin fisuras en el que se materializan los principios básicos contenidos en la Constitución. Este proceso ha tenido, necesariamente, que tener en cuenta la obligada interdependencia y coordinación entre los diversos Órganos en los que se estructura el Estado y, con conocimiento de ello, pretende la realización de los principios de autonomía y suficiencia financiera. Autonomía en el ámbito de la actividad financiera como capacidad para gobernar sus Haciendas, permitiéndoles a las Corporaciones Locales decidir la determinación de la cuantía de los recursos y la libre organización del gasto. Suficiencia financiera, contrapartida de las competencias atribuidas, para la satisfacción de sus fines mediante tributos propios y participación en tributos del Estado y de Comunidades Autónomas. Se tiende a coordinar eficazmente ambos principios, que por supuesto, son interdependientes y necesitan para subsistir una adecuada concurrencia.

La Ley 39/88, finalmente, no ha olvidado resoluciones del Tribunal Constitucional que han incidido, como era de esperar, en 111 materias que se regulan. Como consecuencia de la Ley 24/83, surgieron recursos de inconstitucionalidad relativos, fundamentalmente, a la vulneración de los principios de igualdad y de reserva de la ley tributaria. El primero de estos principios, se consideró por el Tribunal Constitucional perfectamente salvaguardado en materia de Haciendas Locales, en cuanto la diversidad en los tributos respondía a la que existía entre unos y otros Municipios. Por el contrario, el principio de reserva de ley en materia tributaria, comprensivo de la determinación de todos los elementos de cada tributo, fue la causa primordial de admitir aquellos recursos de inconstitucionalidad.

Concretamente se mantenía por el Tribunal Constitucional que “la reserva legal en esta materia existe también al servicio de otros principios, preservación de la unidad del ordenamiento y una básica igualdad de posición de los contribuyentes, que garantizados por la Constitución, artículo 133-2, no permiten manifiestamente, presentar al acuerdo municipal como sustitutivo de la ley para la adopción de unas decisiones que sólo a ella, porque así lo requiere la Constitución, corresponde expresar”. Nos encontramos, por tanto, ante los planteamientos doctrinales, que se analizaban al principio de este informe, respecto a la potestad tributaria subordinada con sujeción a los límites previamente fijados por el Estado. Afortunadamente la Ley 39/88 que se analiza respeta el principio de reserva de ley y matiza en los términos desarrollados por el Tribunal Constitucional el alcance de la potestad tributaria de las Corporaciones Locales.

En otro orden de cosas, el desarrollo de la autonomía, también es acorde con los planteamientos del Tribunal Constitucional, especialmente los que se contienen en el recurso nº 11/1984, Sentencia nº 27/87, de 27 de febrero. Así se afirma que la Constitución garantiza la autonomía para la gestión de sus propios intereses, encomendando su gobierno y administración autónoma a Corporaciones de carácter representativo. También el Tribunal mantiene en Sentencias 481 de 22 de febrero y 3.281 de 28 de julio que la autonomía constituye un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal, correspondiendo al legislador la concreta configuración constitucional de la autonomía con especificación del ámbito material de competencia, fórmulas de relación con otras Entidades Públicas y el sistema de control de legalidad constitucionalmente legítimo. La autonomía no cabe entenderse como un derecho o facultad que le permita ejercer la competencia propia en régimen de estricta y absoluta separación. Por el contrario, la unidad del sistema en su conjunto en el que se integran las diversas Entidades autónomas y el principio de eficacia administrativa que ha de predicarse no sólo de la Administración Pública, sino del entero entramado de los servicios públicos, imponen al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras Administraciones en el ejercicio de la competencia que para la gestión de sus respectivos intereses le corresponden.

El principio de autonomía es perfectamente compatible con la existencia de un control de legalidad, habida cuenta la evidente posición de superioridad del Estado y Comunidades Autónomas sobre los Entes Locales, si bien estos controles habrán de ser de carácter concreto en los que el ejercicio de la competencia de la Entidad Local incida en los intereses generales.

Precisamente la Ley reguladora de las Haciendas Locales al contemplar esta coordinación con intereses supra-locales evita los conflictos que provocaron aquellos recursos de inconstitucionalidad y es evidente que, a pesar de la perentoria necesidad que se experimentaba de una Ley reguladora de las Haciendas Locales, ésta no era posible materializarla hasta tanto se llevara a cabo el desarrollo previo de preceptos estatales y de Comunidades Autónomas que incidían en el ámbito local. El fracaso de la Ley 24/83, estaba en definitiva, en su propia actuación de carácter concreto encaminada a un fin específico y necesario, pero sin contemplar la totalidad del conjunto de normas que inciden, en definitiva, sobre una regulación coherente de la Hacienda Local española en el momento actual.

Imposición Municipal

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

- Impuesto sobre Bienes Inmuebles.
- Impuesto sobre Actividades Económicas.
- Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

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

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

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

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

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

También existen modificaciones en orden a la determinación de la base imponible y se alteran, igualmente, los tipos.

Este tributo, que indudablemente, es el de más sólido fundamento que tiene la imposición municipal, y que no debe abandonarse por parte de los gobiernos locales, responde a un incremento de valor no generado por el propietario y, por ello, y así lo manifiestan numerosas Sentencias del Tribunal Supremo, debe beneficiar a la comunidad. Se observa en la práctica una distorsión que, impide alcanzar, en la mayoría de los casos, la finalidad prevista por el Tributo como venía ocurriendo con la anterior normativa.

Se configura el tributo, artículo 106, como directo que grava el incremento de valor que experimenten los terrenos que, se pone de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los mismos. Carecen de relevancia a los efectos que se analizan las transmisiones a título lucrativo, por su escasa cuantía y no incidir, en absoluto, en la generalidad del problema. El impuesto establece que el sujeto pasivo es el transmitente en las operaciones onerosas, ya que éste es el que durante un determinado período de tiempo ha ostentado la titularidad dominical y precisamente en este período de tiempo los terrenos han experimentado un aumento de valor, con lo que él es quién deberá soportar el impuesto sobre tal incremento.

El problema surge cuando las partes, en aplicación del principio de autonomía de la voluntad y en especial del art. 1.455 del Código Civil pactan que todos los impuestos, gastos y arbitrios serán de cuenta del comprador. Se produce, entonces, una traslación del impuesto desde el sujeto pasivo que prevé el art. 108, al igual que la legislación anterior, transmitente o enajenante de los terrenos, al adquirente o comprador. En este caso, el impuesto lo soporta precisamente una persona distinta a aquella que se ha beneficiado con el incremento de valor de los terrenos. Es esta una práctica común en la mayoría de las compraventas de inmuebles y, en especial, en aquellas que realizan las compañías inmobiliarias que han procedido a la conversión de terrenos de rústicos a urbanos mediante los oportunos Planes de Urbanización. Una vez edificados los terrenos proceden a la venta individual de los pisos. En estos contratos la sujeción del comprador al pago de todos los impuestos, arbitrios y gastos es, en la actualidad, una auténtica cláusula de estilo que aparece con carácter general. Por ello, un impuesto concebido para redistribuir beneficios que no habían sido generados por el propietario de los terrenos lo paga quien no se ha beneficiado en absoluto del incremento de valor y a quien el Impuesto le supone simplemente, un factor que encarece el coste de la vivienda. La alta demanda inmobiliaria obliga a los compradores a someterse a esta cláusula que, en definitiva, desvirtúa la finalidad y concepción inicial del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos.

Lo expuesto puede servir de fundamento a una valoración más precisa de la modalidad impositiva, útil a la hora de optar por mantener en el nuevo esquema tributario municipal, una figura que se recoge con carácter potestativo. En cualquier caso, somos de la opinión que hay que utilizar beligerantemente esta figura impositiva, en el sentido expuesto en líneas anteriores.

Por otra parte, la actividad cobratoria la dirigen las Administraciones Locales, con carácter preferente, contra el propietario que goza de la nueva titularidad dominical y contra el bien transmitido. Así un impuesto que recae sobre el incremento de valor y no sobre el valor en sí de los terrenos, recae sobre éstos en cuanto garantiza el pago.

Valoración jurídica y financiera

Es evidente que la Ley 39/88, con independencia de los desarrollos que pueda experimentar y en cuanto a su estructura global representa una mejora sobre la legislación precedente.

Bastaría para justificar esta afirmación el hecho de recoger en un solo cuerpo legal coherente y coordinado con disposiciones emanadas del Estado y de las Comunidades Autónomas, el cúmulo de normas dispersas que regulaban las Haciendas Locales. Se consigue así un incremento de hecho del factor de seguridad jurídica que indudablemente depende en no escasa medida del conocimiento de la normativa aplicable e incluso de la facilidad en su manejo.

El legislador prevé y establece una serie de normas reguladoras de la materia de las Haciendas Locales, determinando todos y cada uno de sus aspectos, con independencia de un posterior desarrollo reglamentario, y estas normas implican el sometimiento obligado de todas las Corporaciones Locales, cuyos actos no podrán recaer sobre materia diversa ni adoptarse de

forma diferente a cuanto la Ley establece. El contribuyente cuenta así, cuando pretenda un control efectivo y concreto de los actos de cualquier Corporación Local en materia tributaria, de elementos de referencia claros y precisos que permiten analizar y comprobar si tal acto se ajusta, tanto en el fondo, como en la forma, a la norma que lo regula.

Evidentemente el control jurisdiccional obtiene idénticos beneficios y los Tribunales no tendrán que enfrentarse a disposiciones dispersas y frecuentemente modificadas, respecto a muchas de las cuales existían dudas razonables sobre su vigencia.

La unificación que contiene además la Ley, permitirá contar, en el futuro, con un cuerpo de Doctrina Jurisprudencial que al interpretar la norma facilite su aplicación y que al referirse a una Ley con un alcance general evitará, en lo posible, decisiones contradictorias procedentes de Tribunales distintos. La coherencia, claridad y precisión del Proyecto permiten esperar una serie de interpretaciones uniformes. Con ello se cerraría el círculo de la seguridad jurídica, incrementada, en definitiva, para el contribuyente que contaría no sólo con una Ley definitiva de la actuación de todos los municipios españoles, factor de generalidad sino, además con un futuro cuerpo de Doctrina Jurisprudencial, que previsiblemente ofrecería escasas contradicciones.

Además, la seguridad jurídica aumenta por la conceptualización global del esquema tributario del que el de las Corporaciones Locales es una parte. Los principios de orden tributario son idénticos para la Hacienda Estatal, la de las Comunidades Autónomas y los Entes Locales en igual medida que la estructura presupuestaria de estos Entes ha de coincidir. No existe razón alguna para que una serie de perfecciones técnicas aplicadas a la Administración Pública Estatal, no se tengan en cuenta y se hagan igualmente obligatorias respecto a las Entidades Locales, en cuanto suponen una mejora tanto en el funcionamiento de la Administración como en el control de los actos que de ella dimanen. En definitiva, la Administración es única, cualesquiera que sean los Órganos que la lleven a cabo y no existe razón alguna que justifique diferencias respecto a las Corporaciones Locales, cuando el sistema general permite la adopción de acuerdos mediante un sistema establecido con caracteres de generalidad, precisión y eficacia, que facilita su control jurisdiccional, tanto en la forma como en el fondo, ya que todo ello redundará en un incremento de la seguridad.

Previsiones de la Ley 39/88 respecto a las Comunidades Autónomas

El sistema busca, según la exposición de motivos la efectividad de los principios de economía y suficiencia financiera pretendiendo además que sean los poderes locales quienes asuman la responsabilidad compartida con el Estado y con las respectivas Comunidades Autónomas de hacer efectivos esos dos principios constitucionales.

El artículo 2.11 al establecer los recursos de las Haciendas Locales, determina en el apartado e) "Las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas".

Los artículos 112 y siguientes, hasta el 116, inclusive, regulan con todo detenimiento la participación en los tributos del Estado que se fijará en los Presupuestos Generales en

aplicación de una fórmula que de manera concreta se determina en el artículo 113, matizándose en los siguientes en función de diversos factores.

Es evidente que la Ley da estricto cumplimiento, a más de detallado, a cuanto establece el artículo 142 de la Constitución Española en lo relativo a participación en los tributos del Estado. Posibilita y establece el cauce para la participación en tales tributos estatales.

La única referencia específica a las Comunidades Autónomas, con independencia de cuanto determina el artículo 2º apartado c), la encontramos en la Disposición Adicional 5ª en la que se prevé "Conforme al art. 6.3 de la Ley Orgánica 8/1980 de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, éstas podrán establecer y exigir un impuesto sobre la materia imponible gravada por el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica".

"La Comunidad Autónoma que ejerza dicha potestad establecerá las compensaciones oportunas a favor de los municipios comprendidos en su ámbito territorial que revestirán una o varias de las siguientes fórmulas:

- Subvenciones incondicionadas.
- Participación en los tributos de la Comunidad Autónoma de que se trate, distinta de las previstas en el artículo 142 de la Constitución".

Continúa estableciendo esta Disposición Adicional que el ejercicio de la potestad supone la creación de un tributo nuevo de la Comunidad Autónoma y la supresión del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, respecto de los municipios comprendidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Es por ello que se establecen las compensaciones a que antes hemos hecho referencia, compensaciones que no podrán suponer minoración de los ingresos municipales por dicho Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, ni merma en las posibilidades de crecimiento futuro por esta modalidad impositiva.

Esta Disposición Adicional, a más de regular la concurrencia impositiva de Comunidades Autónomas y municipios, determinando los cauces adecuados de compensación para los ingresos de las Corporaciones Locales, establece de manera concreta que en el caso de utilizar, como compensación el sistema de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma, estas participaciones por razón del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica son distintas de las participaciones previstas en el art. 142 de la Constitución.

A la vista de lo expuesto, es claro que la Ley reguladora de las Haciendas Locales, no determina cauce alguno para dar cumplimiento al mandato que respecto a las participaciones en tributos de las Comunidades Autónomas establece el artículo 142 de la Constitución, con lo que, siendo coherentes con la línea de este trabajo, no estamos de acuerdo e introduce un elemento negativo en cuanto a valoración.

El vacío legal en esta cuestión, constitutivo de un claro incumplimiento de cuanto la Constitución Española establece, no puede en absoluto perpetuarse. No obstante, la

determinación del sistema a utilizar ha de hacerse a través de un profundo estudio de las normas reguladoras de las Comunidades Autónomas y de sus competencias, estudio que escapa del contenido de este informe referido, tan sólo, a la Ley reguladora de las Haciendas Locales. La necesidad de seguir avanzando es manifiesta. La Ley 39/88 constituyó un avance, pero insuficiente a todas luces, por lo menos desde una perspectiva actual.

2.1. El caso de Andalucía

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

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

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

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

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

El Decreto 238/88, de la Consejería de Presidencia, por el que se aprueban medidas de saneamiento de las Haciendas Locales, si se aplica en todo su contenido, como es de esperar,

es verdaderamente una medida de saneamiento y una auténtica cooperación de la Comunidad Autónoma respecto de las Haciendas de los Ayuntamientos y Diputaciones de Andalucía.

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

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

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

Ya hemos visto anteriormente que la reglamentación del Fondo corresponde a los Gobiernos autonómicos; esperamos y deseamos que en Andalucía se trabaje en esta dirección desde ahora mismo, al objeto de garantizar a los gobiernos locales un volumen de ingresos suficiente para financiar sus necesidades. Un claro exponente de esta voluntad política ha quedado plasmado en la Ley de Presupuestos de 1989 aprobada por el Parlamento de Andalucía, en la que se estableció, por primera vez, un crédito no finalista de 1.000 millones de pesetas, denominado "de equilibrio de los servicios municipales", verdadero embrión del futuro Fondo Regional.

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

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

actual Plan de Cooperación Municipal de la Junta de Andalucía con las Corporaciones Locales puede ser un buen mecanismo para llegar al Fondo Regional de Cooperación Municipal

3. *EL PACTO LOCAL COMO RESPUESTA A LA CRISIS DE LAS FINANZAS MUNICIPALES*

El Gobierno de España en 1998 (17 de julio) aprobó un paquete de medidas (políticas, administrativas y financieras) conocido con el nombre de Pacto Local. Una vez más, diez años después de la Ley de Haciendas Locales, se encara la crisis de las finanzas locales de forma insuficiente. Se avanza, pero no se consigue el objetivo final, que no es otro que el de dar cumplimiento al mandato constitucional contenido en el artículo 142. No se trata, por supuesto, de menoscabar los acuerdos contenidos en el Pacto Local, ni mucho menos. El objetivo prioritario era y es la consecución de la suficiencia financiera (prevista tanto en la Ley 39/88 como en la Carta Europea de la Autonomía Local), en la que se establece que los recursos financieros de las Entidades Locales deben de cubrir los costes de las competencias asumidas.

A nuestro entender el verdadero problema sigue estando en el modelo de financiación. Hoy, igual que ayer, apostamos por un modelo de financiación múltiple descentralizado que de cumplimiento al mandato constitucional. En palabras más sencillas, hay que participar en los tributos del Estado en mayor cuantía así como en los de las Comunidades Autónomas (financiación múltiple descentralizada).

Todo ello implicaría asumir no menos de un 10 por ciento más del gasto público total, acercándonos al modelo 50-25-25 (o al 40-30-30, según otros autores). Aquí radica el problema o la solución, según se mire. El objetivo es claro: buscar una mayor descentralización del gasto asociado a la prestación de nuevos servicios.

La Europa del euro con sus exigencias de convergencia real y social conforma un buen paradigma para la redistribución del gasto público total, de arriba a abajo, dotando de un mayor peso a las Haciendas Locales para que puedan cumplir con su mandato constitucional. El Pacto Local (o mejor dicho la consecución de un modelo de financiación múltiple descentralizado) se convierte en la llave para superar la crisis financiera de las Corporaciones Locales.

4. *ALGUNAS CONCLUSIONES*

Si hay respuesta a los problemas planteados será posible la realización de una política fiscal y presupuestaria favorecedora de la coordinación (que no competencia) entre los tres niveles de Hacienda: Central, Regional y Local. La Hacienda Local puede y debe coordinarse con los demás niveles de Hacienda; no puede vivir más tiempo aislada y descoordinada del resto. Hay que trabajar (y, por supuesto, legislar) en los tres niveles de Hacienda Pública de

forma idéntica, desarrollando la Constitución y el Estatuto de Autonomía para Andalucía, bajo el lema de que lo que es bueno para uno lo es para los demás, y viceversa.

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

La relación Hacienda Central-Hacienda Local debe marcarla, preferentemente, el Presupuesto del Estado, en el que se fijarán las cuantías presupuestarias a transferir a las Haciendas Locales, así como los criterios de distribución. Otro tanto debe suceder entre la Hacienda Regional y la Hacienda Local a través del Presupuesto de la Comunidad Autónoma Andaluza.

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

Si todo ello es posible, y entendemos que lo es, la Hacienda Local (española y andaluza) entrará en una dinámica de trabajo más innovadora y expansiva, contribuyendo en mayor medida al desarrollo económico de Andalucía. Además contribuiría a la política de convergencia real y social en el seno de la Unión Europea.

ALFONSO YERGA COBOS
Director General de Administración Local
Consejería de Gobernación
JUNTA DE ANDALUCÍA

EL FUTURO DE LAS HACIENDAS LOCALES EN ESPAÑA: EL PACTO LOCAL

SUMARIO: 1. Introducción - 2. Una aproximación a la Hacienda Local española - 3. Hacia un nuevo modelo de financiación local - 3.1. En cuanto a los tributos - 3.2. En cuanto a las transferencias - 3.3. Medidas institucionales y de transición - 4. El Pacto Local - 4.1. Hacia un nuevo modelo de cooperación entre Gobiernos regionales y gobiernos locales - 4.1.1 Acerca de la cooperación regional-local - 4.1.2. La dimensión hacendística de la cooperación - 4.2. ¿Cómo se ve desde la DGAL? - 4.2.1. La estrategia - 4.2.2. Las actuaciones - 4.2.2.1 El marco de la negociación con las Entidades Locales

1. INTRODUCCIÓN

Es un tema de actualidad y con historia, que remite a cuestiones concretas que en algunos casos se enmascaran detrás de una expresión afortunada, como es la de Pacto Local, y que tienen que ver con el modelo de Administración Local que tenemos, al papel que se concede a la cooperación entre Gobiernos regionales y gobiernos locales, y por ende al peso de las Comunidades Autónomas, a la diversidad de cuestiones que han ido apareciendo, por ejemplo la denominada asimetría municipal, el papel de las ciudades,...

Personalmente me gustaría participar de la preocupación por pensar y proponer, dado que, en definitiva, difícilmente podemos hablar ya de servicios públicos sin hacerlo desde una perspectiva de cooperación institucional y, obviamente, difícilmente podemos hablar de servicios públicos locales sin hablar del actual modelo de financiación local. Pero creo que tenemos, al menos yo así me lo he marcado, la responsabilidad de elevar la vista y reflexionar acerca de aquellas cuestiones que son, en definitiva, las determinantes del actual marco regulador de la cooperación institucional y la financiación de los Entes Locales.

Me gustaría comenzar señalando cómo a comienzos de los ochenta la situación de los municipios españoles podía definirse por los siguientes rasgos: infraestructuras locales básicas

insuficientes; equipamientos comunitarios inexistentes u obsoletos; y existencia de zonas rurales especialmente deprimidas. Además, las Entidades Locales se caracterizaban entonces por:

- Una escasa dotación de medios para atender los servicios mínimos obligatorios que la legislación de régimen local les atribuía.
- Una falta de recursos, consecuencia de la insuficiencia crónica de las Haciendas Locales, a la que se unía, en muchas ocasiones, una situación de endeudamiento que condicionaba el desarrollo futuro.
- Una cierta resistencia al asociacionismo en Entidades Supramunicipales para el mantenimiento de equipamientos y la prestación de servicios.

Con la perspectiva de más de dos décadas de Ayuntamientos democráticos, puede afirmarse que las insuficiencias más graves se han visto resueltas en gran medida, lo que se traduce fundamentalmente en una mejora de las infraestructuras y equipamientos y un mejor nivel de prestación de servicios. Ello constituye un avance notable respecto a la situación de partida, aunque los servicios resultantes siguen siendo insuficientes frente a un crecimiento de la demanda ciudadana de mejores servicios, la aparición de nuevas necesidades y la configuración, cada vez en mayor medida, de las Entidades Locales como la Administración de cercanía a la que el ciudadano dirige preferentemente sus requerimientos.

El balance de esta experiencia, desde la óptica de las Comunidades Autónomas, ha ido dando paso a la consideración de que la política de cooperación con las Entidades Locales se configura, no tanto como una política sectorial, con unos objetivos y líneas de actuación concretos, sino como un principio inspirador de toda la actuación pública de un Gobierno regional. De ahí que pueda afirmarse que existe, en este sentido, un acuerdo cada vez más amplio, tanto entre las formaciones políticas como en el conjunto de los poderes públicos, desde el Gobierno central hasta el ámbito local, en la necesidad de avanzar en la consecución de lo que se ha dado en llamar "Pacto Local", expresión, insisto, que a fuerza de repetirse ha quedado desdibujada, respondiendo a los siguientes objetivos:

- De una parte, a completar el modelo de organización territorial descentralizada que establece la Constitución de 1978.
- De otra, a crear una Administración cercana al ciudadano y más acorde, en consecuencia, con los criterios organizativos que informan la Unión Europea, y en especial con el principio de subsidiariedad recogido en el Tratado de Maastricht y en el que se inspira la Carta Europea de Autonomía Local, por el que en ámbitos que no sean de su competencia, la Unión Europea intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser realizados suficientemente por las distintas unidades administrativas de los Estados miembros y, por consiguiente puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción, a nivel comunitario.

Ello nos sitúa, por tanto, ante un proceso de redefinición competencial, en el que la política de cooperación con las Entidades Locales adquiere una nueva dimensión como elemento coordinador, indisociable de los mecanismos e instrumentos de financiación que,

de manera efectiva, puedan garantizar la prestación de los servicios en que se materializan las competencias.

2. *UNA APROXIMACIÓN A LA HACIENDA LOCAL ESPAÑOLA*

Es un tópico ya hablar de cómo el proceso de descentralización del Estado de las Autonomías se ha centrado prioritariamente en el desarrollo y consolidación de las Autonomías y que ahora es la hora de los Entes Locales. Esta afirmación, soportada en pronunciamientos como la reivindicación de la Asamblea de noviembre de 1993 de la FEMP, en los acuerdos del año 98 que dan lugar al denominado Primer Pacto Local, y en la casi permanente reivindicación de un nuevo modelo de financiación local debe ser vista con una perspectiva menos inmediata o instrumental. Me refiero a que el contexto en el que se desenvuelve el mundo local nos habla de que el marco en el que desde los años 80 se ha venido desarrollando la actividad de los Entes Locales, formalizado en las leyes de Bases de Régimen Local y de Haciendas Locales, debe ser revisado; y que, en el mismo sentido, deben ser incorporadas al debate y propuestas realidades tales como la dimensión del mapa municipal, las singularidades no contempladas, como es el caso, no único, de las grandes ciudades, o un nuevo concepto de servicios mínimos y obligatorios. Y, sobre todo, como telón de fondo, un marco regulador para los Entes Locales acorde, por un lado con los principios constitucionales de autonomía local y suficiencia financiera, y, por otro, con un modelo de Administración Local paralelo a las demandas ciudadanas y con el modelo constitucional de organizaciones prestadoras de servicios, espacios para el debate político e instrumentos de desarrollo de los valores democráticos.

De ahí que, atendiendo al título de esta ponencia, sea interesante hacer una breve incursión en la realidad en que se desenvuelven los Entes Locales, al menos en el ámbito de la problemática hacendística.

Hasta 1978 la organización de la Hacienda Pública en España había seguido la tradición centralista predominante en el continente europeo con particulares similitudes con respecto al modelo francés. Según esta estructuración político-administrativa, existían exclusivamente dos niveles diferenciados de gobierno: la Hacienda Pública del Estado central y la Hacienda Pública de las Entidades Locales. En este esquema organizativo se mantenía un sistema de las finanzas públicas fuertemente centralizado, hasta el punto que algunos autores no dudan en opinar que en esas circunstancias tanto las competencias de las Entidades Locales como sus recursos financieros dependían totalmente del Estado.

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1978 el sector público de nuestro país abandona el tradicional sistema organizativo centralista, para iniciar un proceso de descentralización siguiendo las pautas consagradas en el texto constitucional en cuanto a una nueva reestructuración del Estado. De todas las modificaciones del sector público consolidadas jurídicamente en este año, sin duda la más relevante es la aparición de un nuevo nivel de gobierno: las Comunidades Autónomas, que obviamente conlleva un nuevo nivel de Hacienda Pública intermedio entre la Hacienda Central y la Hacienda de las Entidades Locales.

En este contexto, ¿cuál es la situación real de la Hacienda Local? A lo primero que hay que aludir es a la escasez de información. No contamos con demasiados datos y sí con bastante información basada en estimaciones. Habría que recordar cómo, por razones que no vienen al caso, la información presupuestaria con la que se cuenta es, en demasiadas ocasiones, escasa. Por tanto quiero aprovechar esta oportunidad para recordar la doble dimensión que tiene la disciplina presupuestaria en lo tocante a la presentación de las cuentas públicas: por un lado, la de responsabilidad ante los ciudadanos en el buen uso de los recursos públicos y, por otro, ayudar a la planificación de las Administraciones Públicas, incluida la Local, que pueden verse afectadas en su toma de decisiones. Más tarde volveré a referirme a ello.

- La primera fuente de ingresos la constituyen los tributos y precios públicos, en particular los impuestos municipales (31,7%), destacando el IBI y el IAE, cuyos ingresos suponen alrededor del 15% y del 6%, respectivamente, y las transferencias corrientes (en particular las procedentes del Estado). Por lo que respecta a los gastos, más de la mitad del presupuesto se destina a gastos de funcionamiento y una cuarta parte, aproximadamente, a las inversiones.
- Si nos detenemos en los ingresos, debemos comentar cómo han experimentado un incremento del 11,6% como consecuencia de que los cinco impuestos municipales crecen alrededor del 98%.
- Asimismo hay que señalar que las tasas y precios públicos crecen un 12%. Ello parece indicar que se está registrando un incremento en los costes de los servicios prestados por los Ayuntamientos mediante contraprestación. No obstante, al desglosar cada uno de sus componentes se descubre que, mientras que las tasas y precios públicos por prestación de servicios públicos locales descienden un 3,5%, las tasas y precios públicos por ocupación del dominio público local crecen un 111,5%. Por otra parte, las contribuciones especiales crecen un 19,7%, mientras que otros ingresos contabilizados en el capítulo 3 crecen un 27,7%. (recargos, apremios, multas, cuotas por urbanizar, terrenos, etc.)
- En el mismo sentido, las transferencias corrientes y de capital crecen un 8% y 14% respectivamente. Ello pone de manifiesto que los Ayuntamientos siguen dependiendo de la participación en los tributos del Estado y de otras subvenciones para financiar sus gastos. Dentro de estas transferencias hay que destacar que las recibidas del Estado, fundamentalmente en concepto de participación en los tributos del Estado, crecen un 7,6%, mientras que las transferencias corrientes recibidas de la Comunidad Autónoma, lo hacen en un 17,7%.
- Por último, los ingresos incluidos en el grupo de las operaciones financieras crecen un 23%. Este incremento pone de manifiesto que en el año 2000 los Ayuntamientos han recurrido a la financiación externa en mayor medida que en 1999. No obstante, el porcentaje que representan estos ingresos sobre los ingresos totales es muy similar en uno u otro año (el 8% en 1999 y el 8,8% en el año 2000).

- Por lo que se refiere a los gastos, hay que decir que el incremento experimentado por el total de los mismos se sitúa aproximadamente en un 12%. No obstante, por capítulos, el comportamiento es diferenciado. Así, los gastos de funcionamiento crecen de forma significativa y acaparan más de la mitad del incremento total (6 puntos porcentuales sobre 12 puntos totales). Dentro de este tipo de gastos hay que resaltar que los gastos de personal crecen un 9,3% y que los gastos en bienes y servicios corrientes lo hacen en un 11,6%.
- En este mismo sentido, se observa cómo el gasto realizado en “Producción de bienes públicos de carácter social” supone un 46,6% del gasto total. Además, hay que señalar, que dentro de dicho gasto las funciones prioritarias son las de “Vivienda y Urbanismo” (16%), “Bienestar Comunitario (12,8%) y Cultura (10%). Entre las tres suponen el 39% del gasto total de todos los Ayuntamientos.
- Asimismo, los Ayuntamientos dedican una parte importante de su gasto a financiar “Infraestructuras Básicas y Transportes” (8,5%). En efecto, el gasto en dicha función supone prácticamente el total del gasto de su grupo de función “Producción de bienes de carácter económico”. Además, no hay que dejar de resaltar que el gasto destinado a la amortización de deuda pública y al pago de intereses supone alrededor del 8%, mientras que el peso del gasto destinado a los servicios de carácter general y a la protección civil y seguridad ciudadana, absorben entre ambos el 20% del gasto total.
- Las inversiones, que crecen un 20,1%, es el epígrafe que supone una mayor repercusión en el incremento global de los gastos no financieros (4,9 puntos porcentuales de los 11,1 totales).
- Por otra parte, los gastos financieros, al igual que ocurría en años anteriores experimentan una reducción (- 13,1%), lo cual es achacable a la favorable evolución de los mercados de capitales en los últimos años.
- Finalmente, es interesante resaltar que las ciudades mayores de 20.000 habitantes representan el 64% del gasto público municipal y contribuyen en 7,6 puntos porcentuales al incremento del gasto total (es decir un 65% del incremento global se debe a ellas).

Pero miremos la Hacienda Local desde otra perspectiva. Así, si contemplamos el Informe Anual del Tribunal de Cuentas, ejercicio 1998, nos encontramos con que el alcance y objetivos del mismo han estado condicionados por las siguientes limitaciones de carácter general:

1. Un 33% de las Entidades objeto de análisis no han rendido las cuentas del ejercicio 1998, mientras que el 29% de los Ayuntamientos no han remitido la Cuenta General de dos o más ejercicios en el quinquenio 1994-1998.
2. Un considerable número de Entidades no remite todos los estados, anexos, documentos y justificantes que conforman la Cuenta General.

3. Algunas Entidades han rendido sus cuentas ajustadas a la Instrucción de Contabilidad anexa al Reglamento de Haciendas Locales de 4 de agosto de 1952 (IC-52), expresamente derogada por la ICAL e ICAL(s), que entraron en vigor el 1 de enero de 1992.

Por lo que, específicamente, hace a la rendición de cuentas, cabe hacer las siguientes consideraciones:

1. Las cuentas de la mayor parte de las Entidades Locales se han recibido en el Tribunal o en los órganos de Control Externo con posterioridad a la fecha límite fijada en el artículo 204 de la LHL y disposiciones concordantes. Así, de las Entidades situadas en Comunidades Autónomas que no disponen de Órgano Propio de Control Externo han rendido cuentas fuera de dicho plazo 7 Diputaciones Provinciales (el 37%), 3 Consejos Insulares (el 100%) y 3.649 Ayuntamientos (el 74%), siendo especialmente relevante, respecto a estos últimos, los de municipios capitales de provincia o con población superior a 50.000 habitantes, de los que 31 (el 64%) no rindieron aquéllas dentro del plazo legal.
2. Al cierre de los trabajos para la elaboración del referido Informe Anual, de las Entidades Locales objeto de análisis no habían rendido cuentas al Tribunal o a los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas dos Diputaciones Provinciales (que equivalen al 5% del colectivo), un Consejo Insular (que representa el 33% del conjunto), 12 de los 109 Ayuntamientos de municipios con población superior a 50.000 habitantes (el 11%), 198 Ayuntamientos de municipios con población entre 5.000 y 50.000 habitantes, que representan el 35% del total y 4 comarcas, que equivalen al 8% del conjunto. Por Comunidades Autónomas, el índice más elevado de no rendición de cuentas corresponde a los Ayuntamientos de Madrid (60%), Aragón (52%), Asturias (51%) y Baleares (48%), siendo los mayores niveles de presentación de aquéllas de los de los Ayuntamientos del País Vasco (100%), Canarias (97%) y Navarra (94%).
3. El 34% de los Ayuntamientos –en concreto 2.778- no han rendido las cuentas en 1998 o en dos o más ejercicios durante el quinquenio 1994-1998, siendo especialmente destacable que 794 (el 29% de este conjunto y el 10% del total) no han presentado las cuentas de ninguno de los cinco ejercicios.

Entre las posibles causas que pudieran influir en el reiterado incumplimiento por parte de 1.341. Ayuntamientos que no han rendido la Cuenta General en dos o más ejercicios durante el período 1994-1998, se constatan las siguientes:

- a) El 48% de los Ayuntamientos no ha implantado, en ninguno de los ejercicios, la ICAL(s), que debería haberse realizado, con carácter obligatorio, a principios de 1992.
- b) El 59% de los Ayuntamientos no han llevado al día la contabilidad de los ejercicios de los que no han rendido la Cuenta General, mientras que el 34% no han contabilizado

las operaciones con posterioridad. Además, la mayoría de estas Entidades presenta deficiencias en el sistema de archivo, que en algunos casos tampoco garantizan la conservación de la información y de la documentación.

- c) El 34% de los Ayuntamientos, todos ellos de municipios con población inferior a 1.000 habitantes, manifiesta no haber dispuesto de instrumentos y aplicaciones informáticos en su contabilidad, de los que el 10% optaron por llevar la contabilidad de forma manual, mientras que otro 10% no adoptó medidas alternativas a la carencia de dichos medios informáticos.
- d) Y en cuanto a las fases del ciclo presupuestario, que influyen especialmente en la no rendición de la Cuenta General, hay que señalar lo siguiente:
 - 1) El 86% de los Ayuntamientos ha aprobado los presupuestos de alguno de los ejercicios con retrasos respecto a los plazos previstos en el artículo 150 de la LHL, mientras que el 7% no ha elaborado el presupuesto en alguno de dichos ejercicios.
 - 2) El 41% de los Ayuntamientos tenía pendiente el cierre y liquidación del presupuesto de al menos uno de los ejercicios del quinquenio, circunstancia que concurre en todos estos ejercicios en el 28% del colectivo analizado.
 - 3) En el 59% de los Ayuntamientos no consta que el presupuesto liquidado haya sido aprobado por el alcalde, en tanto que en el 55% del colectivo se constatan significativos retrasos en la aprobación.

Si nos paramos a considerar las causas de la no rendición de la Cuenta General de dos o más ejercicios durante el quinquenio 1994 a 1998, cabe considerar que en las verificaciones sobre una muestra de Ayuntamientos con población superior a 500 habitantes, pertenecientes a Comunidades Autónomas sin Órgano de Control Externo propio, éste no ha entrado en funcionamiento o carece de competencias fiscalizadoras sobre el sector local, hay que destacar las siguientes:

1. El 41% de las Entidades analizadas tiene cubierta la plaza de interventor o secretario-interventor de manera provisional y en un 31% aquélla no está desempeñada por un funcionario con habilitación de carácter nacional.
2. En el 28% de los Ayuntamientos el puesto de trabajo de interventor o, en su caso, de secretario-interventor ha sido ejercido, al menos en parte de los ejercicios del quinquenio, en agrupación o acumulación con otros municipios. Asimismo, en el 89% de estos Ayuntamientos el secretario-interventor carece de personal de apoyo para el desarrollo de las tareas contables.

3. La asistencia prestada en diferentes materias por las Diputaciones Provinciales o Comunidades Autónomas a los Ayuntamientos no alcanza a la totalidad de las solicitudes ni guarda relación con sus prioridades.

3. *HACIA UN NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN LOCAL*

La política de cooperación con los Entes Locales pretende aportar un enfoque de integración y de coordinación a los objetivos de desarrollo solidario y equilibrado a nivel regional. La superación de las limitaciones y el desarrollo de las potencialidades que hagan posible ese crecimiento son impensables sin las Administraciones Locales, a las que por su posición en el conjunto del Estado, la ley reconoce el derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos que sean de interés para sus respectivas Comunidades.

A las Entidades Locales corresponde un papel esencial, por cuanto su normativa reguladora les atribuye, como competencias propias, la prestación de una serie de servicios, que constituyen factores indispensables para el desarrollo económico y cuyas deficiencias se convierten, en consecuencia, en obstáculos para el mismo.

Además, el desarrollo local –entendido como concepción global de un conjunto de elementos en un territorio, que supera las limitaciones competenciales de cada Administración Pública- requiere un esfuerzo coordinado de ellas.

La creación en el ámbito local de las condiciones que hagan posible ese desarrollo requiere la creación de infraestructuras y equipamientos adecuados y el mantenimiento de un nivel satisfactorio en la prestación de servicios.

Hasta aquí, supongo, todos de acuerdo. La cuestión fundamental radica en cómo financiamos ese papel, respetando, tal como antes se señalaba, tanto el principio de suficiencia financiera como el de autonomía. Desde mi punto de vista, es necesario partir de la evidencia de que son precisas nuevas bases de régimen local y de la financiación local. La competencia reguladora de la legislación básica es responsabilidad del Gobierno y del Parlamento español, sin perjuicio de las propias competencias de las Comunidades Autónomas. Su ejercicio debe hacerse desde un gran consenso político y desde un acuerdo con las Comunidades Autónomas y los Entes Locales si no queremos arriesgarnos a desafiar, retar y enfrentar a los Ayuntamientos con las Comunidades Autónomas. En este sentido cabe señalar cómo se ha perdido una gran oportunidad al añadir escenarios nuevos que no se tuvieron en consideración cuando se negoció el nuevo modelo de financiación autonómica.

Si lo que sean el futuro competencial de los Ayuntamientos y la financiación local debe quedar sometido al marco estricto de relaciones entre Comunidades Autónomas y gobiernos locales, entonces tendrían que haberse planteado los acuerdos de financiación autonómica desde esa óptica, resolviendo la financiación local en el marco general de la financiación del

conjunto de las Administraciones; es decir, la conveniencia de hacer coincidir en el tiempo y en el espacio la financiación local y la financiación autonómica, es decir, la coherencia del sistema con la financiación del conjunto de las Administraciones Públicas.

Es evidente que la profundización en el principio constitucional de autonomía local ha de terminar con duplicidades en la prestación de servicios y ha de dotar a la distribución competencial entre los Entes Territoriales de una mayor racionalidad. La proximidad a los ciudadanos, en el ejercicio de la subsidiariedad, exige ubicar en el ámbito de los Ayuntamientos aquellas competencias que en estos momentos estén desempeñando de manera impropia. Y estas competencias y estos servicios deben tener un adecuado respaldo financiero.

En este escenario, hay que plantearse un nuevo modo de financiar a las Entidades Locales. Un modo que no difiera mucho del que rige para las Comunidades Autónomas y que debe partir de dos principios básicos:

- El sistema de financiación debe garantizar el equilibrio territorial, la autonomía, la estabilidad y la suficiencia financiera de las Haciendas Locales.
- La propuesta de modificación de las distintas figuras tributarias, reguladas en la vigente Ley de Haciendas Locales, no debe suponer, en ningún caso, incrementos en la presión fiscal que soportan los ciudadanos, ni merma en los recursos de que disponen los Ayuntamientos. En coherencia con esto, no puede aceptarse que se traslade a todos los ciudadanos y a las familias posibles decisiones sobre la fiscalidad que grava la actividad económica o empresarial. Los beneficios fiscales y las decisiones que en esta materia se adopten para determinados sectores de la economía o niveles de renta, no pueden ni deben realizarse a costa de que sean financiados o sufragados por la totalidad de los ciudadanos.

Como elementos más significativos de un posible nuevo sistema de financiación local, cabría señalar los siguientes:

3.1. En cuanto a los tributos

Se propondrían las siguientes medidas:

- a) Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) e Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA): en la medida en que todas las Administraciones Territoriales forman parte del mismo sector público y las fuentes de las que se puede obtener recursos son limitadas (en última instancia todos los impuestos gravan en una u otra medida la renta, el consumo o la propiedad) los rendimientos de las grandes figuras tributarias (básicamente IRPF e IVA) deben ser compartidos por todos los niveles de gobierno: Estado, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos.
- b) Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI): el IBI se configurará como impuesto exclusivamente municipal. Desde esta configuración seguirá siendo eje de la fiscalidad local.

El Catastro debe ser el inventario de los inmuebles existentes en un ámbito territorial y su elaboración corresponderá al órgano estatal competente. Paralelamente, el IBI será el impuesto municipal, separado del Catastro, cuyos elementos tributarios se determinen exclusivamente por el Ayuntamiento.

Para la determinación de la base imponible se tendrá en cuenta el “valor de mercado” (como en la actualidad) del inmueble y los parámetros de cuantificación serán sencillos y de fácil comprensión: superficie, localización, uso, aprovechamiento..., todos ellos susceptibles de regulación en Ordenanza Fiscal.

- c) Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE): el IAE debe ser reformado en el sentido de que las cuotas del impuesto, en determinados supuestos, puedan ser deducidas de la cuota del IRPF o del Impuesto de Sociedades. De esta forma, en la práctica, se suprimiría el IAE para el 90% de los sujetos sometidos al impuesto. Con esta medida se favorecería a los trabajadores autónomos, pequeñas empresas y jóvenes emprendedores y profesionales.

El IAE es un impuesto consolidado en el sistema fiscal español que permite el ejercicio de corresponsabilidad fiscal, cumple una importante labor censal y permite gravar complementariamente actividades poco gravadas en otros impuestos personales. Es cierto, sin embargo, que al adolecer de defectos, como, a modo de ejemplo, su desconexión con el principio de capacidad económica, se hace conveniente su modificación y reforma profunda.

- d) Impuesto sobre Utilización del Dominio Público Local: de nueva creación, recogerá lo que es en la actualidad la tasa por aprovechamientos especiales del dominio público que deben satisfacer las empresas explotadoras de servicios de suministros, consistente en el 1,5 por 100 de los ingresos brutos procedentes de la facturación que obtengan en cada término municipal, que viene presentando graves problemas en su recaudación respecto del conjunto de actores que operan en la nueva economía, lo que ocurre de manera especial con las empresas de telefonía y empresas suministradoras de energía eléctrica.
- e) Otros impuestos, tasas, precios públicos y contribuciones especiales: complementarían la fiscalidad local y serían mejorados al objeto de introducir las reformas técnicas que eviten las deficiencias observadas en su actual regulación en la Ley de Haciendas Locales.

Asimismo en el marco de una reforma global de la fiscalidad, será preciso coordinar las iniciativas fiscales con las emprendidas por numerosos países de la Unión Europea, reduciendo el coste fiscal del trabajo y desplazando la presión hacia las tecnologías más contaminantes o menos eficientes, todo ello en aras del compromiso con las políticas de sostenibilidad medioambiental.

3.2. En cuanto a las transferencias

El nuevo sistema debería abordar la participación en los ingresos del Estado y la participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas. La PIE y la PICA deben mantener un carácter incondicional y de nivelación. En este sentido, dada la diversidad de realidades municipales a lo largo del territorio, la adecuación de transferencias incondicionales a su verdadero objetivo de cubrir brechas entre necesidades de gasto y capacidad fiscal hace recomendable potenciar las PICA. En la medida en que el territorio es más reducido, cabe esperar que en las Comunidades Autónomas la homogeneidad de los municipios sea mayor y en consecuencia se podrá incorporar en cada PICA indicadores más ajustados de necesidad de gasto, quedando la PIE como instrumento de nivelación de capacidades fiscales.

3.3. Medidas institucionales y de transición

En paralelo a la adopción de medidas técnicas, habría que contemplar otras de carácter institucional, como son las que se refieren, por un lado, al funcionamiento de la Comisión de Entidades Locales del Senado, y por otro, a la Comisión Nacional de Administración Local. En primer lugar, se propone la conversión de la Comisión de Entidades Locales del Senado en Comisión Permanente de carácter legislativo. Esta comisión informaría todos los proyectos legislativos y acuerdos que afecten a las Entidades Locales así como formularía propuestas sobre las Administraciones Locales y su coordinación con las otras Administraciones Territoriales del Estado y de las Comunidades Autónomas. En segundo lugar, se sugiere la modificación de las funciones de la Comisión Nacional de Administración Local (CNAL) para que asuma tareas reales de coordinación de la política legislativa y presupuestaria del Estado con las Entidades Locales. Se trata de convertirla en un órgano consultivo y de deliberación que analice la coordinación de la política presupuestaria del Estado y las Entidades Locales, valore los mecanismos de distribución de recursos que les afectan, revise los medios de cálculo de los costes de los servicios que prestan, coordine la política de inversiones públicas y de subvenciones del Estado e informe y realice propuestas sobre las modificaciones legislativas que incidan en su régimen jurídico.

En este mismo sentido, la adopción del modelo definitivo requiere plantearse el horizonte de un período transitorio de financiación local. En tanto se ultima y se desarrolla tanto el marco competencial como el de financiación de los Ayuntamientos y su encaje definitivo en el modelo del Estado de las Autonomías deberían mejorarse los aspectos tributarios que presenten disfuncionalidades, en la línea sugerida anteriormente, incrementando sustancialmente la PIE, a la que se introducirían reformas tales como la corrección progresiva de los errores de salto en las ponderaciones de la población o el establecimiento de una cantidad suplementaria destinada a “cubrir insuficiencias financieras manifiestas” tal como prevé el artículo 116 de la LRHL, y desarrollar las condiciones de acceso a este fondo. De esta manera se empezará a crear un fondo con finalidades de nivelación.

Finalmente, hay que hacer mención especial a la necesaria presencia de las Entidades en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, hecho que comportaría, entre otras consideraciones,

el reconocimiento del papel, al mismo nivel, de la Administración Local en el devenir de la Hacienda Pública española.

4. EL PACTO LOCAL

4.1. Hacia un nuevo modelo de cooperación entre Gobiernos regionales y gobiernos locales

Quizá hasta ahora he tratado de cuestiones de más actualidad, o de una importancia más inmediata. Pero, como se suele decir, no podemos dejar que lo urgente ocupe el espacio de lo importante. Y un ciclo de conferencias debería invitar, también, a tratar más de lo importante que de lo urgente. Y, desde mi punto de vista, lo importante es definir un modelo de relación entre Administraciones basado en la cooperación, respetuoso de las respectivas competencias pero responsable de los papeles que a cada uno le corresponde jugar. Desde esta perspectiva, quiero centrarme en la cooperación regional-local.

4.1.1. *Acerca de la cooperación regional-local*

En el actual contexto de desarrollo del Estado de las Autonomías, lo que está en juego es cuál debe ser el modelo, o al menos las bases del mismo, de relaciones de cooperación entre Gobiernos de Comunidades Autónomas y sus respectivos gobiernos locales. Pero, al menos desde mi punto de vista, esta afirmación es inseparable, precisamente por la naturaleza de nuestro Estado, de cuál debe ser el modelo general de relación entre los diferentes operadores administrativos. En este sentido, parcelar la discusión al ámbito, bien sólo de la relación Administración Central y Entes Locales o Administración Autonómica y Entes Locales es estéril y, posiblemente, beneficioso para quienes no creen en el modelo de singularidad de las Administraciones, con personalidad y competencias, que consagra nuestro texto constitucional. Desde esta perspectiva, me gustaría trasladarles la reflexión de que hagamos lo que hagamos deberíamos contemplar que el modelo fuese coherente con los principios de más municipalismo, pero no menos autonomía, y de corresponsabilidad en la gestión de los recursos públicos.

4.1.2. *La dimensión hacendística de la cooperación*

Y desde una perspectiva hacendística, cabe hacer las siguientes consideraciones. El actual proceso de internacionalización de la economía ha transformado las economías nacionales en economías abiertas donde es dudoso considerar que las mismas no han traspasado ya el umbral crítico de apertura a partir del cual las políticas estabilizadoras nacionales se manifiestan como claramente insuficientes. Admitiendo este hecho como cierto, tienen entonces más fuerza los argumentos a favor de la cesión de competencias a gobiernos inferiores en lo concerniente a la función estabilizadora. Por una parte, porque los niveles inferiores de gobierno tienen una probada capacidad inversora que resulta sumamente útil para el desarrollo de esta función. Por otra parte, porque estos gobiernos tienen conocimiento más directo y fidedigno de la realidad

concerniente a sus jurisdicciones respectivas, por lo que cabe esperar de ellos una gestión de la demanda más articulada a las necesidades dispares de diferentes sectores y regiones, evitando rigideces y estrangulamientos perniciosos.

4.2. ¿Cómo se ve desde la DGAL?

4.2.1. Las estrategias

Desde la perspectiva de la Dirección General de Administración Local, la cooperación con las Entidades Locales debería centrarse en la consecución de dos grandes objetivos:

- Completar las infraestructuras locales básicas, que permitan crear las condiciones para el desarrollo de las potencialidades económicas (en cuanto a actividad productiva, generación de empleo, etc.) de las distintas zonas del territorio, contribuyendo a un desarrollo equilibrado de las mismas y a una elevación de la calidad de vida de los ciudadanos.
- Contribuir, conforme a los principios de autonomía y de solidaridad que inspiran el modelo de organización territorial andaluz, a garantizar la suficiencia financiera de las Entidades Locales de forma que éstas puedan asumir el mantenimiento de las infraestructuras locales creadas y la prestación, a niveles adecuados, de los servicios de competencia propia.

Para la consecución de los objetivos enumerados se plantean las siguientes estrategias:

- Contribución a la disponibilidad de recursos financieros: el objetivo de la suficiencia financiera de las Entidades Locales requiere, entre otros factores, la existencia de líneas de financiación incondicionada que -sobre la base de los principios de solidaridad y autonomía municipal - tiendan preferentemente a garantizar un nivel adecuado en la prestación de los servicios de competencia municipal. Una segunda línea de actuación fundamental es la que tiene por objetivo el saneamiento de las Haciendas Locales.
- Mejora de los equipamientos locales: en la consecución de los objetivos de mejora de los equipamientos e infraestructuras locales básicas, desempeñan un papel fundamental los distintos planes de actuación en las infraestructuras municipales, en tanto que instrumentos que compatibilizan los dos objetivos básicos del principio de solidaridad: la redistribución interterritorial de recursos, y la igualdad en la prestación de servicios a los ciudadanos en todos los municipios de Andalucía. De ahí la importancia de unas Diputaciones Provinciales eficaces y claramente coordinadas con la planificación regional.
- Además, la cooperación en la mejora de los equipamientos locales se complementa con otro instrumento, como es el actual Programa de Fomento de Empleo Agrario (PFEA).

- Apuesta por la innovación tecnológica y por la calidad en un contexto de cambio de rol de las Administraciones Locales como dinamizadoras territoriales, y por tanto comprometidas con el desarrollo de la sociedad de la información, y organizaciones de excelencia, y por tanto comprometidas con la prestación eficaz y eficiente de sus servicios.

4.2.2. *Las actuaciones*

4.2.2.1. El marco de la negociación con las Entidades Locales

En marzo de 2001, a través de la Consejería de Gobernación, se ofreció a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) un documento que sintetizaba la disposición negociadora de la Junta y que formalizaba el compromiso con ese proceso descentralizador a fin de mejorar el funcionamiento, en términos de prestación de servicios a los ciudadanos, de dicha Comunidad Autónoma.

La oferta sobre el abanico de reivindicaciones del sector local andaluz por cuanto, en cinco bloques de propuestas, pretende subrayar lo que, en definitiva, está en juego: cómo entendemos cada uno el desarrollo de la cooperación con los Entes Locales en nuestros respectivos ámbitos de decisión:

- Se ofertaban veinte ámbitos competenciales donde hay competencias susceptibles de ser descentralizadas (Consumo; Policías Locales; Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamentos; Protección Civil; Función Pública Local; Equipos Psicosociales en materias de incidencia social; Deporte; Turismo; Creación de la figura de Municipio Turístico; Transportes; Puertos; Ordenación del Territorio y Urbanismo; Vivienda; Aguas; Carreteras; Educación; Cultura; Medio Ambiente; Servicios Sociales; Políticas Activas de Empleo).
- Se planteaban instrumentos para la financiación de las mismas: Fondo de Cooperación Municipal y Saneamiento Financiero.
- Se proponían medidas de apoyo a la gobernabilidad local, concretamente, acerca del transfuguismo y la elección directa del alcalde.
- Se aportaba una batería de iniciativas legislativas destinadas a desarrollar el marco regulador de las relaciones con las Entidades Locales andaluzas (Ley de Fondo de Cooperación Municipal; Ley de Gestión de Servicios de las Aglomeraciones Urbanas; Revisión del Consejo Andaluz de Municipios; Revisión del Consejo Andaluz de Provincias; Revisión de la Ley de Diputaciones; Ley de Servicios de las Entidades Locales; Ley de Voluntariado; Ley de Regulación de Consultas Populares Locales; Ley de Gestión de las Emergencias en Andalucía; Ley de Reconocimiento de las Entidades Andaluzas; Modificación de la Ley de Consumidores y Usuarios) y, finalmente,

- Se incluían un conjunto de medidas encaminadas a mejorar la gestión pública local (Observatorio del Mundo Local; Libro Blanco de la Administración Local en Andalucía; Proyectos de prestación de servicios apoyados en tecnologías de la información y la comunicación; Revista de Administración Local; Plan de Formación de Gerencia Pública Local; Edición de instrumentos divulgativos; Elaboración de Estudios).

Y dicha oferta, tal como se trasladó a la FAMP, tenía su principal virtud en la voluntad de continuar un proceso de negociación que, por su propia naturaleza, debe contemplarse permanentemente abierto, ya que los parámetros de referencia -la mejor prestación de los servicios públicos y la adecuación del Estado autonómico tanto a los principios de subsidiariedad como a los de la eficaz gestión de los recursos públicos- hace que la descentralización se configure como una permanente negociación que debe adecuar la cooperación interadministrativa al propio desarrollo de la sociedad.

JOSÉ VALLÉS FERRER

Director

OCTAVIO FERNÁNDEZ AMADOR

Investigador

ACUERDOS ENTRE EL MINISTERIO DE HACIENDA Y LA FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS EN MATERIA DE FINANCIACIÓN LOCAL. UN COMENTARIO CRÍTICO

SUMARIO: 1. Introducción. - 2. Un esbozo del contenido del Acuerdo. - 3. Un primer comentario crítico sobre el Acuerdo. - 4. El Acuerdo en la conformación de un marco institucional de la descentralización en España. - 5. Recapitulación. - Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

El 21 de noviembre de 2002 se firmó un Acuerdo entre el Gobierno de la Nación y la Federación Española de Municipios y Provincias que permitiera un mayor consenso en torno a la reforma de la financiación local. Tal reforma constituye un nuevo marco para el ámbito local, el cual parece estar llamado a reforzar su papel en la prestación de servicios, en las relaciones económicas, no sólo en España, sino en toda la Unión Europea.

En este breve comentario pretendemos exponer algunas dudas que se nos plantean en torno a las implicaciones que el Acuerdo a que se ha llegado puede tener, en torno a la importante reforma que se está llevando a cabo. Tales dudas giran, como no podía ser de otra forma, en torno a la autonomía y la suficiencia financieras, a la corresponsabilidad fiscal y a la oportunidad de las medidas que el Acuerdo recoge de cara al futuro del proceso de descentralización.

En el siguiente punto esbozaremos el contenido del breve texto del Acuerdo para, a continuación, exponer algunos de los comentarios que se pueden realizar sobre dicho texto. Finalmente realizamos una recapitulación del contenido de este artículo.

2. UN ESBOZO DEL CONTENIDO DEL ACUERDO

En el texto del Acuerdo entre el Gobierno de la Nación y la Federación de Municipios y Provincias sobre el nuevo Sistema de Financiación de las Haciendas Locales podemos observar acuerdos en torno a:

- Una compensación por la supresión del Impuesto sobre Actividades Económicas.
- El ámbito subjetivo de los municipios a los que se les aplicará el nuevo sistema de cesión de recaudación de impuestos del Estado.
- La definición y financiación de los llamados municipios turísticos.
- La aplicación del régimen especial de cuantificación de las tasas previstas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local.
- La colaboración entre diferentes niveles de la Administración.
- La creación de una Comisión Técnica para el desarrollo de estudios técnicos que hagan posible el cumplimiento de los acuerdos, tomando en consideración las legislaciones autonómicas en materia de municipios turísticos.

A continuación nos centramos en los que, a nuestro juicio, son las claves más relevantes del Acuerdo.

Con respecto al primer punto que hemos citado, la compensación por la supresión del Impuesto sobre Actividades Económicas, el Acuerdo expone que ante la reducción de ingresos que supondrá para los Ayuntamientos la reforma del impuesto, y para preservar el principio constitucional de suficiencia financiera de las Entidades Locales, el Estado compensará a cada Ayuntamiento, Diputación Provincial y Consejo y Cabildo Insular por la pérdida de recaudación por este impuesto en el año de entrada en vigor de la reforma; calculada por la diferencia entre la recaudación líquida del año 2003 y del año 2000. Determinada la compensación y su distribución individual, el Acuerdo prevé como regla de evolución el incremento que experimenten los Ingresos Tributarios del Estado (ITE).

En el segundo punto que hemos relacionado anteriormente, se acuerda la ampliación del ámbito subjetivo del nuevo sistema de cesión de la recaudación del Impuesto sobre las Personas Físicas, del Impuesto sobre el Valor Añadido, de los Impuestos sobre la Cerveza, el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco. Así quedarían incorporados los municipios con población de derecho superior a 75.000 habitantes, a los municipios que sean capital de provincia o Comunidad Autónoma y los municipios con población de derecho superior a 100.000 habitantes.

Finalmente, en el penúltimo punto que hemos citado, se afirma la necesidad de establecer mecanismos que aumenten la cooperación entre los Ayuntamientos y la Agencia Estatal de Administración Tributaria u otros organismos de la Administración General del Estado, para que los primeros dispongan de la información necesaria para la liquidación de los tributos locales y de los padrones necesarios para la recaudación de tales tributos.

3. UN PRIMER COMENTARIO CRÍTICO SOBRE EL ACUERDO

Aunque no constituye el todo del Proyecto de Ley de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales; la parte correspondiente a la reforma del Impuesto de Actividades Económicas ha sido, con diferencia, el punto más debatido de todo el Proyecto de Ley, por las implicaciones que en la financiación local tiene, pero también por sus repercusiones en la economía privada: en los agentes económicos sobre los que percute.

Tal reforma, acompañada de la solución que en el Acuerdo objeto de nuestro comentario se contempla (la compensación por parte del Estado central), supone un descenso en el nivel de autonomía financiera de las unidades administrativas locales en la medida en que se sustituya un impuesto por algún tipo de transferencia.

Este descenso podemos observarlo en términos cualitativos, es decir: desciende el margen de maniobra de los gobiernos locales sobre los ingresos; pero también en términos cuantitativos, pues desciende el porcentaje de ingresos propios sobre los ingresos totales.

Por otra parte, la norma de evolución de la compensación supone la dependencia con respecto a los Ingresos Tributarios del Estado. Es decir, se hace depender esta evolución de un indicador susceptible de reformas por parte del Gobierno central. Esto que acabamos de exponer supone que ante las posibles reducciones impositivas que pudieran darse, la evolución en la compensación (tan importante en los ingresos de los gobiernos locales) tendería a reducirse. En un marco de ampliación de la descentralización en el gasto y aumento de competencias locales, podría verse afectada la realidad del principio constitucional de suficiencia financiera; todo lo dicho unido a un esfuerzo fiscal en el conjunto de la imposición municipal bastante importante.

En lo que a corresponsabilidad fiscal se refiere, no parece que se refuerce mediante la sustitución de un impuesto, aunque poco perceptible por el ciudadano, por alguna compensación del tipo transferencia.

Si bien el Impuesto sobre Actividades Económicas no ha resultado ser un impuesto modélico desde el punto de vista de la descentralización¹, la solución dada a esta figura tributaria no nos parece la más apropiada, pareciéndonos algunas de las soluciones que en su día propuso la propia Federación Española de Municipios y Provincias (firmante del Acuerdo) más plausibles. En concreto ha sido muy comentada la posibilidad de deducir la cuota de este impuesto en la tributación del Impuesto de Sociedades.

La exención de gran parte de los contribuyentes de este impuesto y no de todos pone en serio peligro los principios de neutralidad y de justicia. Esto lo mantenemos pues,

1 Según el análisis efectuado por el profesor Sánchez Sánchez, A. (ver bibliografía) se trata de un impuesto exportable y dado a la competencia fiscal entre las jurisdicciones, imperceptible para el ciudadano, con un rendimiento distribuido heterogéneamente, una recaudación inelástica, de evolución inestable y con tasas de crecimiento por debajo de la media de la recaudación total.

aunque la medida ha sido la de una exención, en la práctica supone la anulación de la figura tributaria y como tal se ha visto por la sociedad. Ello implica un trato diferencial a unos y otros contribuyentes y al ser dichos contribuyentes las empresas, la repercusión en la economía es mayor que si se hubiera tomado la medida en otro tipo de impuesto. Además, ¿por qué ese límite para tributar o no hacerlo? Se ha hablado en algunos foros de que éste es el límite para determinar las pequeñas y medianas empresas, pero ¿dicho límite es válido en todos los sectores económicos? Cuando se está poniendo en juego tributar o no hacerlo, diferenciar entre sectores habría dado consistencia a este tipo de argumentos y a la medida en cuestión.

Por otra parte, y aunque la recaudación por el Impuesto de Actividades Económicas es bastante poco significativa con respecto a los ingresos públicos, en la medida en que este impuesto recaee sobre el factor capital y la compensación proceda del total de ingresos públicos, con independencia del factor productivo de donde procedan, la compensación no ayudará a suavizar la tónica general en los Estados miembros de la Unión Europea, y que tanto preocupa a las instituciones comunitarias, de aumentar el peso del factor trabajo frente al del capital en la tributación.

En cuanto a la ampliación del ámbito subjetivo de los municipios a los que será de aplicación el nuevo sistema de cesión de recaudación de impuestos del Estado nos parece una medida adecuada; mas lo verdaderamente importante de esta medida es el cambio de rumbo que la financiación de algunos municipios experimenta. El problema es ese “algunos”, pues ¿está justificado ese trato diferencial en cuanto a la financiación?

4. *EL ACUERDO EN LA CONFORMACIÓN DE UN MARCO INSTITUCIONAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN ESPAÑA*

Resulta obvio que el consenso político en torno al Acuerdo que nos ocupa no es en modo alguno desdeñable. Pero no dejan de aparecer algunos interrogantes sobre el texto en cuanto está llamado a integrar el marco institucional, las reglas del juego, sobre el que se darán las relaciones económicas que tienen como protagonistas a los gobiernos locales.

¿Hasta qué punto no compromete este Acuerdo la autonomía financiera del modelo descentralizador? ¿No supone un retroceso, en el marco de la Teoría del Federalismo Fiscal, el cambio de financiación impositiva por una compensación vía transferencia? Desde luego, lo que resulta claro es que la norma de evolución otorga una cierta influencia al Gobierno central sobre la evolución de una parte importante de los ingresos locales a costa de la pérdida de parte del poder de acción en la economía de los gobiernos locales mediante el uso de la política fiscal en pro del desarrollo económico. A partir de ahora, la arbitrariedad en cuanto a la parte de los ingresos municipales de la que hablamos vendría dada por las actuaciones del Gobierno central.

Si hoy en Economía el automatismo se ve como preferible a la arbitrariedad; ésta, ejercida sobre los ingresos desde quien ha de gestionarlos para el bien común, es preferible a su ejercicio desde Administraciones más lejanas.

Si como referente de la descentralización tomamos el objetivo de aproximar los ingresos a los gastos, persiguiendo establecer un paradigma de intercambio fiscal; la medida clave que hemos tratado no puede verse como buena, pues aunque el Impuesto sobre Actividades Económicas no resulte adecuado, no se ha optado por su reforma, sino por la sustitución de una parte de su recaudación por una transferencia, sin duda más alejada del paradigma de intercambio fiscal que un "mal" impuesto. Pero no parece posible buscar una relación entre ingresos y gastos sin determinar previamente dónde residirán estos últimos.

5. RECAPITULACIÓN

Hemos expuesto brevemente algunas dudas que sobre la oportunidad del Acuerdo se nos aparecen, a la luz de los principios constitucionales de autonomía financiera y suficiencia financiera, así como a la luz de la corresponsabilidad fiscal. Si bien desde la Teoría de la Descentralización el Impuesto sobre Actividades Económicas no aparece como modelo de figura tributaria, hemos de advertir que su sustitución por una compensación no resulta mejor. Además, esta medida no parece casar bien con ese objetivo de relacionar las dos caras del presupuesto: los ingresos y los gastos. La exención del Impuesto sobre Actividades Económicas para muchos contribuyentes, es hoy ya una medida de difícil reversibilidad, por los costes políticos que implicaría volver atrás. La compensación, mejor o peor, se ha efectuado en aras del principio de suficiencia financiera, pero debemos preguntarnos: ¿cuánto es suficiente? ¿Para cuándo un debate sin prisas sobre un orden en las competencias del gasto, no sólo en España, sino en toda la Unión Europea? Sólo tras ello podremos clarificar el panorama de los ingresos públicos en España: marco para el desarrollo de las relaciones económicas que establecen los gobiernos locales.

BIBLIOGRAFÍA

- Buchanan, J. M.: *Economía y Política*, Universidad de Valencia, 1986.
- Sánchez Sánchez, A.: *Valoración y alternativas a la tributación local*. Ponencia presentada en el Encuentro sobre Financiación Autonómica y Local, patrocinado por Instituto de Estudios Fiscales, Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Sevilla-Noviembre, 2002.

www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica

ISBN 84-8333-207-8



9 788483 332078