

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 nació 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.