

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 Autónoma 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.